

UNIVERSIDAD DE HUÁNUCO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS



" EL ARBITRIO MUNICIPAL DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA AFECTACION AL DERECHO CONSTITUCIONAL DE PROTECCION DEL ESTADO"

TESIS PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE ABOGADO

TESISTA:

BACH.: Julia Pilar Sánchez Mejía

ASESOR:

Dr. Marco ZEVALLOS ECHEGARAY

Lima – Perú

2017

DEDICATORIA:

A mis queridos padres

FELIX Y LIRA

Quienes me enseñaron a
amar el trabajo.

AGRADECIMIENTO:

Mi más profundo agradecimiento
al

Dr. MARCO ZEVALLOS
ECHEGARAY, Por la dedicación
con que dirigió este trabajo y a
todo el personal docente que
contribuyó de una u otra forma a
mi formación profesional

ÍNDICE

ÍNDICE

CAPÍTULO I	
1.1. Descripción del problema	1
1.2. Formulación del problema	2
1.3. Objetivo general	2
1.4. Objetivo Especifico	2
1.5. Justificación de la investigación	2
1.6. Limitaciones de la investigación	4
1.7. Viabilidad de la Investigación	4
 CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO	
2.1. Antecedentes de la investigación	5
2.2. Bases teóricas	9
2.3. Definiciones conceptuales	18
2.4. Hipótesis	
2.4.1. Hipótesis general	21
2.5. Variable	
2.5.1. Variable independiente	21
2.5.2. Variable dependiente	21
2.6. Operacionalización de las variables	22
CAPITULO III METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	
3.1. Tipo de investigación	23
3.1.1 Enfoque	23
3.1.2 Alcance o nivel	23
3.1.3. Diseño	23
3.2. Población y muestra	18
3.3. Técnicas e instrumentos de investigación	24
3.3.1. Para la recolección de datos	24
3.4. Técnicas para el procesamiento y análisis de la información	19
CAPITULO IV RESULTADOS	
4.1. Procesamiento de datos	26
4.2. Contrastación de la hipótesis	26
CAPITULO V DISCUSION DE RESULTADOS	
CONCLUSION	32
RECOMENDACIÓN	34
CAPITULO VI	
Referencias bibliográficas	

RESUMEN

La presente investigación tiene su origen en la apreciación de nuestra realidad nacional respecto a las reiteradas resoluciones emitidas por el Tribunal Constitucional. Los efectos se dejan sentir en el ciudadano al haber soportado una carga económica a través de leyes que serán declaradas inconstitucionales, en atención a ello es que se ha desarrollado los siguientes temas:

Dentro de los objetivos tenemos ddeterminar si el arbitrio de Seguridad Ciudadana cobrado por la Municipalidad Provincial de Trujillo es válido a la luz de lo regulado por la Constitución del Perú pues es necesario responder a un problema generalizado que afecta a todos los contribuyentes. En este sentido se hace necesario realizar un estudio para determinar la usurpación de deberes y la violación del derecho constitucional del ciudadano de ser protegido.

PALABRAS CLAVES: Seguridad ciudadana, Arbitrios, Contribuyentes, Derechos Constitucionales.

ABSTRAC

The present investigation has its origin in the appreciation of our national reality regarding the repeated resolutions issued by the Constitutional Court. The effects are felt in the citizen to have borne an economic burden through laws that will be declared unconstitutional, in view of this is that the following topics have been developed:

Within the objectives we have to determine if the Citizen Security arbitrage charged by the Provincial Municipality of Trujillo is valid in the light of what is regulated by the Constitution of Peru since it is necessary to respond to a generalized problem that affects all taxpayers. In this sense, it is necessary to carry out a study to determine the usurpation of duties and the violation of the constitutional right of the citizen to be protected.

KEYWORDS: Citizen Security, Arbitration, Taxpayers, Constitutional Rights.

INTRODUCCIÓN

Existe el problema que nos está afectando como contribuyentes al pagar los tributos municipales. La búsqueda de mayores niveles de seguridad ciudadana según la Constitución es potestad del Estado, es una tarea del estado, que involucrar a la Policía Nacional, pero que también debe involucrar a los políticos, autoridades, medios de comunicación.

No en todos los barrios los problemas son los mismos. Por ejemplo, en un barrio o distrito el problema más agudo puede ser el pandillerismo, en otro, los robos a comerciantes y domicilios, en otro, el robo de autos, etc.

Hay muchos factores sociales que contribuyen a que se produzcan este tipo de faltas y delitos menores, hoy en día la convivencia pacífica en una sociedad se encuentra amenazada por la existencia de tensiones y conflictos que generan conductas violentas y que han surgido por diferentes causas. Afecta a la mayor parte de los países que se traduce en la desocupación de los jóvenes, la falta de trabajo e ingresos en las familias.

La crisis de valores que ha generado pobreza, marginalidad, desempleo, drogadicción, alcoholismo, corrupción, pérdida de identidad, pérdida de confianza en sí mismo y en los demás, así como la ausencia de lazos de solidaridad entre vecinos.

La falta de organización y coordinación para la seguridad que existe entre la comunidad y los distintos organismos regentes, Municipalidades, Policía Nacional, etc.

La escasa vigilancia y presencia policial, La falta de precaución cuando salimos a la calle, destaca algunos puntos a señalar:

El presente proyecto tiene la finalidad de determinar la legalidad del arbitrio de seguridad ciudadana y sus posibles vulneraciones al derecho del ciudadano y sus posibles vulneraciones al derecho del ciudadano. Por eso escogimos como unidad de análisis el estudio minucioso sobre principios generales del derecho, del derecho tributario, de los tributos de la potestad tributaria de las municipalidades del arbitrio de seguridad ciudadana y de las facultades de la policía como institución facultada por el estado.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Según la constitución el Estado tiene el deber de velar por la seguridad externa e interna de nuestro país y la policía por la seguridad del ciudadano. Sin embargo como contribuyentes somos afectados al momento de pagar nuestros impuestos y arbitrios municipales que desde el año 2007 la Municipalidad Provincial de Trujillo se ha tomado la atribución de crear el arbitrio municipal de Seguridad Ciudadana que procedimentalmente no es regulada y aplicada, con la finalidad de poder ser beneficiado con un servicio de seguridad.

El presente proyecto tiene la finalidad de determinar si el arbitrio municipal de seguridad ciudadana afecta el derecho del ciudadano y contra lo regulado por la constitución política del Perú y obligación del estado más no de la Municipalidad.

La policía constitucionalmente tiene el deber de 'proteger el orden interno del país y evitar delitos y proteger a la ciudadanía de actos antijurídicos.

Siendo un deber del Estado proteger al ciudadano estos resultan afectados con el cobro indebido realizado por la Municipalidad Provincial de Trujillo de un arbitrio de

seguridad Ciudadana que es contrario a lo establecido por la constitución de 1993.

La Constitución no delega a las Municipalidades la función de brindar Seguridad Ciudadana sino simplemente la de ser partícipe de esta.

Por eso es necesario determinar la usurpación de deberes y la violación del derecho constitucional del ciudadano se protegido por el Estado.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿De qué manera la creación del arbitrio de Seguridad Ciudadana por parte de la Municipalidad Provincial de Trujillo afecta el derecho constitucional del ciudadano de ser protegido por el Estado?

1.3 OBJETIVO GENERAL

Determinar si el arbitrio de Seguridad Ciudadana cobrado por la Municipalidad Provincial de Trujillo es válido a la luz de lo regulado por la Constitución del Perú

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Precisar los verdaderos alcances del derecho de los ciudadanos a la seguridad ciudadana y protección.

- b) Estudiar los diversos tributos regulados por la ley de tributación municipal.

1.5 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo de investigación se justifica porque:

- Responde a un problema generalizado que afecta a todos los contribuyentes. En este sentido se hace necesario realizar un estudio para determinar la usurpación de deberes y la violación del derecho constitucional del ciudadano de ser protegido.
- No existe investigación sobre el arbitrio de seguridad ciudadana a pesar de ser un serio problema local y nacional.
- Determinar la legalidad del arbitrio de Seguridad Ciudadana y sus posibles vulneraciones al derecho del ciudadano de ser protegido por el Estado a través de la Policía.

Satisfacer una necesidad que no ha sido tratada por la doctrina peruana y mucho menos por la ley que regula esta situación

1.6 LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Mínima participación de la policía cuando se le interroga por el cumplimiento de la seguridad ciudadana pues como se ha revisado es ella quien tiene todas las facultades y medios para poder combatir la delincuencia.

Resistencia de las municipalidades a implementar un plan de acción conjuntamente con la policía antes de estar creando un arbitrio que por su naturaleza resulta ilegítimo

1.7 VIABILIDAD O FACTIBILIDAD

La investigación es viable pues se dispone de los recursos necesarios para poder desarrollar y llevarla a cabo. Se buscara la autorización de la municipalidad y de la Policía Nacional para realizar el estudio. Así mismo se buscara el apoyo de las juntas vecinales lo cual facilitara la recolección de datos. Por otro lado es importante que los moradores que conforman la muestra otorguen su consentimiento y respondan los cuestionarios propuestos, fuente de datos para el presente estudio

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo al realizar el desarrollo del estudio es que no encontramos de manera concreta investigaciones que determinen la inconstitucionalidad del arbitrio municipal por Seguridad Ciudadana; sin embargo existen diversos estudios sobre Seguridad Ciudadana y diversos expertos que han reflexionado acerca del uso correcto de las potestades tributarias dentro de ello los arbitrios. También se incluye las bases teóricas así como también las bases legales y términos básicos, relacionados con el tema de estudios, entre estos encontramos los siguientes:

Saavedra (2010) *“La inconstitucionalidad de los tributos en el Perú”*. Tesis de maestría desarrollada en la Universidad Nacional de Trujillo, donde concluye entre otras, que las urgencias económicas que afronta el Estado para satisfacer el gasto público – evidenciado en las leyes de presupuesto – traen como consecuencia la creación de tributos inconstitucionales, ya sea a nivel de gobierno central – como la ya comentada delegación de facultades – y gobiernos locales por la atribución que tiene de crear contribuciones y tasas dentro de su jurisdicción, sin más límites que los principios constitucionales.

Otiniano (2013) *“Participación de la junta vecinal N° 30 en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana de la urbanización libertad, distrito Trujillo. 2012”*.

Tesis de maestría desarrollada en la Universidad Nacional de Trujillo, donde se mencionan las principales dificultades que ha encontrado la Junta Vecinal N° 30 durante su desempeño como organización representativa de la Urbanización Libertad. Dicha investigación se sustenta con bases legales y teóricas destacando la utilización de conceptos.

Iparraguirre (2015) Mecanismos de participación ciudadana para elevar la eficiencia del proceso del presupuesto participativo del Distrito de Víctor Larco Herrera: 2014."

Tesis de maestría desarrollada en la Universidad Nacional de Trujillo, donde se tiene como finalidad determinar el grado de relación o asociación que existe entre los mecanismos de participación ciudadana y la eficiencia en el proceso de presupuesto participativo del Distrito de Víctor Larco Herrera en el periodo 2014.

Mejía (2015) "Las estrategias municipales de mitigación del problema público de la inseguridad ciudadana: Un análisis de la gerencia de seguridad ciudadana de la municipalidad metropolitana de Lima entre el 2010 y 2014".

Dentro de sus conclusiones entre otras manifiesta que la seguridad es un problema público, en la medida que es una necesidad de la comunidad el que se le provea de seguridad. La seguridad es necesaria para que se puedan efectivizar una serie de derechos de las personas. No solo tienen que ver con la vida o integridad física de los ciudadanos, sino también con el respeto a su propiedad.

Zare (2015) "El nivel de inseguridad ciudadana y su influencia en el Microemprendimiento del Distrito El Porvenir, Provincia de Trujillo: 2012-2014".

Tesis de maestría desarrollada en la Universidad Nacional de Trujillo, los resultados revelaron que el nivel de inseguridad ciudadana influye de manera poco significativa. Dado que, a pesar del alto nivel que existe, solo el 3% lo considera como un factor decisivo para emprender y casi el 97% está dispuesto a continuar con su emprendimiento a pesar ello.

Dávalos (2015), *“Participación ciudadana en las organizaciones sociales para el desarrollo local del distrito de mache, provincia de otuzco”*.

Tesis de maestría desarrollada en la Universidad Nacional de Trujillo, donde se concluyó que la participación ciudadana en las organizaciones sociales del Distrito de Mache se expresa por razones de conveniencia o por el conocimiento y soluciones de sus problemas, con el único objetivo de una mejora calidad de vida. Y el desarrollo local del Distrito de Mache es a través del desarrollo humano que se expresa por la ejecución de capacitaciones y talleres, realizadas por el municipio, con el fin de ampliar las capacidades humanas que incidan en el desarrollo de la comunidad.

Por su parte García (2000) en su trabajo para optar el grado de maestría titulado: “Articulación de actores públicos y privados para la eficientización de la seguridad ciudadana en el Municipio de Hurlingham” llevado a cabo en la Universidad Carlos III de Madrid, quien plantea que una sociedad es insegura si no tiene garantizadas las oportunidades para desarrollarse el desafío en el marco de los condicionamientos que impone el proceso de globalización mundial es lograr para las comunidades formas de crecimiento y desarrollo con justicia social, adaptando objetivos y políticas a los cambios vertiginosos de la era del conocimiento. Para eso es imprescindible que el Estado asuma la responsabilidad de otorgarle seguridad a los ciudadanos es una tarea que va más allá de evitar delitos y erradicar la violencia.

Para Gómez (2006) una política pública de seguridad ciudadana busca satisfacer las expectativas y demandas de las personas y permitir que estos se desarrollen en armonía dentro del marco de la ley, valores y respeto que debe existir en la comunidad.

La seguridad suele asociarse con el orden público y se identificaría con un estado general de tranquilidad de la sociedad en el sentido de la garantía que supone el hecho de que toda agresión o amenaza de

agresión se encuentre tipificada como delito o trasgresión de la propia ley.

Para entender la falta de seguridad como un problema agudo de la sociedad es necesario comprender que ella no solo involucra la seguridad existente sino la forma de abordarla en su solución. Así, por ejemplo, la desconfianza en las agencias del Estado encargadas de la seguridad pública, ha orientado a sectores de la ciudadanía a apoyar respuesta basadas en enfoques policiales y represivos conocidos como “mano dura” (Prillaman, 2003: 11).

Como señala Salas (2011) “[...] La seguridad es un asunto público, pues forma parte de la convivencia cotidiana de los ciudadanos en un marco de integridad y salvaguarda de los derechos de las personas, es por ello que es de vital importancia tomar en cuenta el significado de espacio público. La seguridad también es un bien común o público, es indivisible y debe de promoverse de manera imparcial, y al ser una condición de interés social su observancia debe ser general para todo el territorio nacional”. (Salas Peña, 2011:6).

Como afirma Muñoz (20026) un problema público es una situación que afecta en forma negativa el bienestar social, el medio ambiente, la armonía social e inclusive la existencia de la misma comunidad.

Una de las instituciones de mayor protagonismo ha tenido al respecto es Ministerio del Interior (MININTER) en su interior se encuentra la Dirección General de Seguridad Ciudadana, dentro de sus funciones esta coordinar, supervisar y evaluar el funcionamiento del Sistema Nacional de Información para la Seguridad Ciudadana, el observatorio de la seguridad ciudadana y el mapa del delito estandarizado e integrado en coordinación con todos los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana bajo lineamientos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, y la dirección de Informática y Estadística que es la encargada de proponer lineamientos, asesorar, coordinar, implementar y supervisar los sistemas de informática, los diseña, implementa y

supervisa aplicando nuevas tecnologías en el desarrollo de sistemas de información y recopila, procesa y difunde la información estadística sectorial, en el marco de las normas del Sistema Nacional de Estadística. Plan Nacional de Seguridad ciudadana, 2013.

Por su parte Landa (1999), realiza un análisis teórico y jurisprudencial sobre cada uno de los principios que regulan el poder tributario recogido de la Constitución de 1993.

Al respecto Durand (2006) desarrolla y fundamenta los alcances del deber de contribuir en el Perú, en ausencia de su regulación en el Texto Constitucional.

Spisso (2003) hace un estudio e interpretación de los principios constitucionales que rigen la potestad tributaria en base a la jurisprudencia emitidas por el poder judicial.

Todos estos estudios, sirven de base para impulsar la investigación que propone el presente proyecto.

2.2 BASES TEÓRICAS

El Estado:

Rubio (1993), señala que el Estado es la forma superior y más poderosa de organizar el poder dentro de la sociedad.

El poder consiste en una fuerza capaz de imponerse a los demás. El estado se organiza de acuerdo a una constitución y las leyes complementarias, en las que se establecen los principios y derechos que regulan el uso de tal poder y los organismos que la detentan.

Los principios:

Los principios es un axioma que plasma una determinada valoración de justicia de una sociedad.

Según Bravo (2006), los principios jurídicos son disposiciones axiomáticas, directrices o, si se quiere son reglas fundamentales, de carácter nuclear que soportan el sistema jurídico del Derecho Positivo, que justifican el carácter racional del ordenamiento jurídico, que se encuentran destinados a reglar las conductas de sus operadores y que coadyuvan en la creación de normas jurídicas, siendo estructuradas fundamentalmente bajo la fórmula de conceptos jurídicos indeterminados. Los principios contienen mandatos prescriptivos que se constituyen en límites objetivos y que, en determinados casos, pueden ser portadores de una carga axiológica (carga valorativa). Pueden encontrarse positivizados.

Usualmente en el contexto constitucional como también en textos legales. Cuando los tributos o arbitrios son creados sin tener en cuenta los principios tributarios se convierten en inconstitucionales.

El principio de legalidad

El principio de legalidad es aquel principio por el cual todos los poderes públicos se subordinan a leyes generales y abstractas que disciplinan su forma de ejercicio y cuya observancia se haya sometida a un control de legitimidad por jueces independientes esto quiere decir que el principio de legalidad es aquella directriz que somete a todos los poderes a actuar conforme a la constitución y a las leyes la respetan es por ello que cuando se habla de principio de legalidad en; por ejemplo el derecho penal, se establece que este principio es el medio racional de lograr la seguridad jurídica que evita que el sistema punitivo se desborde creando formas e instrumentos coercitivos que no expresan necesidades finales de los procesos de organización de la persona, la sociedad o el Estado cuyo aforismo *nulla poena, sine lege*. (*Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano*).

En el derecho tributario que se le considera como el ejercicio de la potestad tributaria por parte del poder ejecutivo o del poder legislativo, debe estar sometida no solo a las leyes pertinentes, sino principalmente, a lo establecido en la constitución es por ello que al establecer el principio de legalidad nos estamos refiriendo siempre a un principio que limitan, conforme lo ordena la constitución, a los poderes públicos tanto en sus facultades como en los procedimientos que deben realizar para la creación de una ley, un delito, un tributo, etc. Es por ello también, que el principio de legalidad o imperio de la ley es un principio fundamental del derecho público conforme al cual todo ejercicio del poder público debería estar sometido a la voluntad de la ley de su jurisdicción y no a la voluntad de las personas.

Importancia del principio de legalidad;

Este principio a demostrado ser importante a lo largo del tiempo desde la época de la ilustración (del cual surgió) hasta la actualidad ya que este principio determina en sus tres dimensiones y en su propio concepto que nada puede realizarse fuera de la ley (término usado de forma genérica) desde un acto administrativo hasta el propio delito.

El principio de jerarquía de normas:

El principio de jerarquía de norma (Art. 51 de la Constitución) implica el sometimiento de los poderes públicos de la constitución y el resto de normas jurídicas. Es la imposición de un modo de organizar las normas vigentes en un Estado, consistente en hacer depender la valides de una sobre otras. Así, una norma es jerárquicamente superior a otra cuando la validez de esta depende de aquella.

Este principio determina la superioridad la Constitución sobre cualquier otra norma jurídica. Esta superioridad de la constitución

se basa en un criterio material, pues la misma contiene los principios fundamentales de la convivencia (superlegalidad materia) y por ello está dotada de mecanismos formales de defensa (superlegalidad formal).

Esto implica que conforme a la pirámide de Kelseniana una norma escrita esta sobre la costumbre y los principios generales de derecho, pero para que esto suceda debe estar basada en su validez. Sin perjuicio del carácter informador del ordenamiento jurídico de estos últimos.

Requisitos del Principio de Jerarquía Normativa

Los requisitos para que una norma pueda condicionar la validez de otra, imponiéndose jerárquicamente son los siguientes:

- Relación ordinamental: La prelación jerárquica aparece entre normas vigentes en un mismo ordenamiento constitucional.
- Conexión material: La prelación jerárquica aparece cuando existe un enlace de contenido, objeto o ámbito de actuación entre una norma superior y otra categorialmente inferior.
- Intersección normativa: La prelación jerárquica aparece cuando la legitima capacidad regulatoria de una norma contraria al mandato u ordenación de contenido de otra norma. El principio de jerarquía opera en la creación, abrogación o derogación y, aplicación de las normas. De ahí que a partir de este principio complementado con el principio de competencia se pueda establecer las categorías normativas y sus subsecuentes grados:

Categorías normativas.

Primera categoría: La Normas constitucionales y las normas con rango constitucional.

1er. Grado: La constitución.

2do. Grado: Leyes de reforma constitucional

3ro. Grado: Tratado de Derechos Humanos. Al respecto, cabe señalar que el artículo 206º de la Constitución es la norma que implícitamente establece la ubicación categorial de las denominadas leyes constitucionales de ahí su colocación gradativamente inferior en relación a la Constitución en si misma.

Segunda categoría: Las leyes las normas con rango o de Ley ahí aparecen las Leyes os tratados, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, el reglamento del congreso, las resoluciones legislativas, las ordenanzas regionales, ordenanzas municipales, y las sentencias expedidas por el tribunal constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una ley o normas con rango de ley.

Tercera categoría: los decretos y las demás normas de contenido reglamentario.

Cuarta categoría: Las resoluciones.

1er. Grado: Las resoluciones ministeriales, las resoluciones de los órganos autónomos no descentralizados (banco central de reserva, Superintendencia de banca y seguros, defensoría del pueblo, etc.)

2do. Y demás grados descendentes: Las resoluciones dictadas con sujeción al respeto del rango jerárquico intrainstitucional.

5ta. Categoría: Los fallos jurisdiccionales y las normas convencionales. Esta regla señala que a falta de una asignación específica de competencia prima la norma producida por el funcionario u órgano legislativo funcional de rango superior. Su aplicación se efectúa preferentemente hacia el interior de un órgano.

El principio de derogación de la ley

Gillermo Cabanellas nos dice que la derogación significa la anulación de una norma jurídica por otra posterior.

Otros autores la definen como la forma de poner fin en parte o totalmente a la vigencia de la ley con otra ley o por sentencia de inconstitucionalidad dictada por el Tribunal Constitucional.

Para García Toma (introducción a las ciencias Jurídicas Pág. 178) la derogación es parte de la cesación extrínseca y que se determina como dejar sin efecto una ley de manera parcial haciéndole la diferencia de la abrogación quien también es parte del mismo grupo empero esta se refiere a dejar sin efecto una ley de manera total.
Leyes de la seguridad ciudadana.

El incremento de la criminalidad, especialmente la expansión del sentimiento de peligro en amplias capas de la población, generó una demanda que obligó al gobierno a conformar una comisión que tratara sobre el tema de seguridad ciudadana, dicha comisión fue presidida por el entonces Primer Vicepresidente de la Republica e integrado ciudadana (APROSEC) con el objeto de preparar propuestas legislativas sobre el tema.

Posteriormente un paquete legislativo de normas legales relacionadas con la constitución de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con temas afines con la problemática.

Ley N° 27933. Esta norma crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana SINASEC, con el objeto de coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar la tranquilidad; cuyos componentes son El Consejo nacional de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales, los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales, los Comité distritales de Seguridad Ciudadana.

En la siguiente norma se establece una política de seguridad ciudadana determinada por un órgano rector tal como es el Consejo Nacional mismo que tiene la competencia de formular, conducir y

evaluar las políticas de seguridad ciudadana que deben ser ejecutadas por los comités provinciales y distritales de Seguridad Ciudadana-

Ley N° 27934. Regula la intervención de la Policía y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito, a fin de facilitar la actuación de las autoridades ante hechos delictivos de comisión inmediata, por lo cual la oportuna intervención resulta decisiva.

Ley N° 27935. Esta ley modifica artículos de la Ley de Ejecución de las Penas de Prestación de servicios a la Comunidad y de limitación de días libres, en el sentido de permitir que las municipalidades puedan participar en la ejecución de esta clase de penalidades menores y que redunde en beneficio de la comunidad, ya sea ofreciendo locales o determinando los servicios de rendición que pudieran aplicarse.

Ley N° 27936. Esta ley altera las condiciones para el ejercicio de la legítima defensa, excluyendo el criterio absoluto de la proporcionalidad del medio empleado, por la idea de la necesidad racional del mismo, con lo cual se supera la rigidez anterior, que hacía ilusa esta institución.

Ley N° 27937. Con la cual se modifica varios artículos del Código Penal, en el sentido de agravar las penas de los delitos de violencia y resistencia a la autoridad.

Ley N°27938. Que autoriza la asignación y uso de los bienes incautados en caso de delito de secuestro o contra el patrimonio, cometidos en banda.

Ley N° 27939. Establece el procedimiento en caso de faltas, modificando los artículos pertinentes del código Penal, con el propósito de darle importancia a esta clase de contraversiones, que

posee a su poca magnitud, construye, sin embargo, un vastísimo problema social.

Arbitrio de seguridad ciudadana.

Fue creada mediante ordenanza Municipal No. 072-2009-MPT promulgada el 30 de diciembre de 2009, con la finalidad de poder distribuir la tasa que se cobra para el mantenimiento, mejora e implementación del servicio de vigilancia pública, prevención del delito y protección de la población, así como la atención de las emergencias en procura de la seguridad ciudadana. Dicho arbitrio afecta a los propietarios y poseedores de los predios.

Base imponible del arbitrio de seguridad ciudadana

La presente base imponible se encuentra constituida por todos los costos totales del servicio (Este está regulado por el cuadro de estructuras de costos del arbitrio de seguridad ciudadana).

Ahora, la distribución del costo del servicio de seguridad ciudadana está compuesto por la tasa mínima y la tasa variable, las mismas que determinan el monto que debe pagar el contribuyente. Esta tasa tiene como tope máximo las siguientes alícuotas.

Sobre los predios que están destinados a casa habitación tenemos:
Los predios destinados a casa habitación, cuyo valor de autoevalúo no sea mayor a 10 UIT, pagaran como monto máximo la suma de S/. 5.00.00 nuevos soles.

Los predios destinados a casa habitación, cuyo valor de autoevalúo sea mayor a 10 UIT y menor a 20 UIT pagaran como monto máximo la suma de S/. 7.50 nuevos soles.

Los predios destinados a casa habitación, cuyo valor de autoevalúo sea mayor a 20 UIT pagaran como monto máximo la suma de S/. 10.00 nuevos soles, sobre los predios con uso comercial.

La inafectación en el arbitrio de seguridad ciudadana.

Se encuentran inafectos a los arbitrios de seguridad ciudadana, los predios de propiedad de:

- a. La Municipalidad Provincial de Trujillo, destinados a los fines propios.
- b. Del gobierno central, destinados al funcionamiento de escuelas y colegios.
- c. El cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
- d. En los casos de Régimen de unidades inmobiliarias de propiedad exclusiva y común: Los estacionamientos, aires, azoteas y depósitos conformantes de una unidad inmobiliaria mayor.
- e. Los predios rústicos dedicados a fin agrícola o pecuario.
- f. Los predios destinados a la Defensa Nacional y función policial.

Los predios de las entidades religiosas destinados a templos, conventos, monasterios o museos.

2.3 DEFINICIONES CONCEPTUALES

El Derecho Tributario: Ferrer (2000) menciona que el derecho Tributario, es la disciplina que estudia al tributo, además de analizar los alcances y limitaciones del poder tributario que lo proyecta y las obligaciones, derechos y deberes, jurídico-tributarios que surgen como consecuencia de la interrelación entre el estado y los particulares.

La Ley Tributaria: Constituye la fuente más importante del Derecho Tributario, puesto que ahí se regula y se marcan todos los actos de la relación jurídica tributaria entre el Estado, sujeto activo y el contribuyente, sujeto pasivo.

El Derecho Constitucional Tributario: Estudia el conjunto de normas fundamentales que regulan la materia impositiva y que figuran en la Carta magna de todo país. Así mismo se aboca al estudio de las normas que delimitan el poder impositivo y que garantizan los derechos constitucionales de los contribuyentes.

Según De la Garza, (1976) el derecho Constitucional Tributario es el conjunto de normas que determinan quien ejerce el poder de imperio en materia tributaria y dentro de que límites temporales y espaciales se ejerce.

Tributo: Es la obligación jurídica pecuniaria, ex lege, que no constituye sanción de acto ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio una persona pública y cuyo sujeto pasivo es alguien puesto en esa situación por la voluntad de la ley.

Por lo que debe ser entendido como una norma que describe un hecho gravable (elemento descriptor) ante cuya ocurrencia prescribe que se genere una obligación con prestación de dar suma de dinero (o un equivalente) con carácter definitivo (elemento prescriptor).

El impuesto: El profesor Iglesias Ferer (2000), sostiene que el impuesto es aquella especie típica del género tributario surgido de la realización fáctica de un hecho generador in abstracto que contiene estrictamente la obligación del contribuyente de dar, excluyéndose toda actividad estatal que lo beneficie por dicha presentación.

Arbitrios: Según el inciso a) del artículo 68 del D.S. N° 156-2004-EF, Ley de Tributación municipal, las tasas por servicios públicos o arbitrios, son aquellas que se pagan por la prestación y mantenimiento de un servicio público individualizado en el contribuyente.

Según Sanabria Ortiz, los arbitrios constituyen la contraprestación por la prestación de un servicio público por parte de las Municipalidades.

Respecto a este tema el profesor Iglesias Ferrer sostiene que los arbitrios no constituyen una tasa, debido a que por definición tasa es una contraprestación por la prestación de un servicio individualizado, por lo que el autor sostiene que al ser los arbitrios prestaciones colectivas y no individualizadas resultan ser más bien contribuciones y no tasas.

Municipio etimológicamente: Proviene del latín *munus*, que se refiere a cargar u obligaciones, tareas, oficios, y de *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. Por lo tanto la unión de estas dos palabras surgió el término latino *municipium*. La cual definía etimológicamente a las ciudades en la que los ciudadanos tomaban para si las cargas tanto personales como patrimoniales. Necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

De aquí se deriva el término *munícipe*, que hace alusión a los propios gobernantes o a los habitantes de las circunscripciones municipales, también encontramos el uso frecuente del término *munícipe*, para referirse en general a todas las ciudades que el derecho Romano otorgo la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

Municipio: Podemos señalar de manera general que es la entidad real. Social, que integra tres elementos inseparables, como son la población, el territorio y la capacidad de autogobierno.

Municipalidad: Es la institución, persona jurídica, que en representación del municipio cumple la función de Gobierno y administración para promover la satisfacción de las necesidades básicas de los vecinos, su bienestar y desarrollo de la circunscripción.

El territorio: Espacio dentro del cual el municipio ejerce sus facultades de Gobierno local, en el marco de su competencia legal. De manera similar a la descripción doctrinaria del estado, el territorio es tanto la base física de los Municipios como el marco general dentro del cual ejercerán sus competencias. Sin territorio no puede haber Municipio. Es esta la razón porque el territorio es indispensable como elemento constitutivo.

Población: El pueblo es el elemento humano. Está compuesto por la totalidad de los vecinos, que a su vez forman parte de una colectividad jurídica determinada. Cuando hablamos de población municipal hacemos referencia al conjunto de personas que se encuentran sometidas a un mismo gobierno local.

Sistema Tributario Municipal: Está constituido por el conjunto de tributos en el país en determinada época. El sistema Tributario es el conjunto de tributos que de manera coherente y armónica rigen en ese país y por un momento determinado. En consecuencia, si hablamos del Sistema Tributario Peruano nos referimos a todos los tributos que actualmente están vigentes en el Perú. Ellos deberían relacionarse de una manera racional para que puedan conformar un verdadero sistema.

Aparición de la Seguridad Ciudadana: La Municipalidad de San Isidro crea los llamados Servicios de Serenos, para

corregir los vacíos dejados por la Policía Nacional, que abandona las calles por estar abocada a la lucha antisubversiva. Y a la persecución de los delitos mayores.

Ley Orgánica de Municipalidades: Ofrece un tratamiento adecuado del tema que estamos tratando.

2.4 HIPÓTESIS

La creación del arbitrio de seguridad ciudadana por parte de la Municipalidad de Trujillo afecta directamente al derecho constitucional del ciudadano de ser protegido por el Estado al atribuirse funciones que constitucionalmente le corresponde a la Policía Nacional

2.5 VARIABLES

2.5.1 VARIABLE INDEPENDIENTE:

Variable (X) = La existencia del arbitrio de seguridad ciudadana que afectan el Derecho constitucional.

2.5.2 VARIABLE DEPENDIENTE:

Variable (Y) = Razones jurídicas y económicas para la creación de arbitrios

2.6 OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	TÉCNICAS E INSTRUMENTOS
arbitrio de seguridad ciudadana	Social Humana	Creación de arbitrios Consejo Provincial Policía Nacional	Observación Fichaje Encuesta
Razones jurídicas y económicas para la creación de arbitrios	Jurídica	Estado social Popular Medio Alto	Fichaje

CAPÍTULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. TIPO DE INVESTIGACIÓN

3.1.1 Enfoque

Bajo el enfoque cualitativo deductivo se inició con el planteamiento del problema de investigación definiendo su objetivo y pregunta (lo que se quiere hacer y lo que se quiere saber). El propósito es determinar si el arbitrio de Seguridad Ciudadana cobrado por la Municipalidad Provincial de Trujillo es válido a la luz de lo regulado por la Constitución del Perú, así como determinar si el arbitrio municipal de seguridad ciudadana afecta el derecho del ciudadano y contra lo regulado por la constitución política del Perú.

3.1.2 Alcance o Nivel

Exploratoria: Porque se trata de un tema o problema de investigación poco estudiado, tal es así que de la revisión de la literatura reveló pocos estudios del cual no se tiene mucha información.

Descriptiva: Se especificó el contenido del tema, se especifica mejor las dimensiones de los sucesos dentro del contexto.

Explicativa: Enfocado a explicar por qué ocurren los hechos y en que condiciones se manifiesta.

3.1.3 Diseño

En el presente estudio se han utilizado los siguientes métodos:

Análisis y síntesis: Para analizar la problemática encontrada en cada una de las sentencias del Tribunal Constitucional que han declarado la inconstitucionalidad de tributos con el fin de llegar a conclusiones de carácter general nos permitan saber cuales son las razones jurídico tributarias y económica que ocasionan la inconstitucionalidad del arbitrio.

Comparativo: Para constatar las sentencias en las que se ha declarado la inconstitucionalidad de arbitrios cuya recaudación constituyen ingresos al gobierno central (Diario Oficial el Peruano y las pág. Web del Tribunal Constitucional y Poder Judicial).

3.2 POBLACIÓN Y MUESTRA

En el presente trabajo de investigación se tomó en cuenta los arbitrios declarados inconstitucionales dentro de los últimos 10 años. En ese sentido, las unidades de análisis están comprendidas en dichos documentos, por tanto la población de referencia no son personas, por tal razón no se determina muestra alguna.

3.3. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

3.3.1. Para la recolección de datos

Fichaje: Utilizado para registrar y organizar la información del marco teórico.

Análisis del contenido: Para el procesamiento de la información sobre teorías, doctrina constitucional y tributaria.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

4.1. PROCESAMIENTO DE DATOS

La realización de la investigación comprendió los siguientes pasos:

4.2. CONTRASTACIÓN Y DE HIPÓTESIS

Por la naturaleza de la investigación el diseño de la contrastación es de una sola casilla.

X

O

X = Objeto de estudio

O= Resultados

CAPÍTULO V

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Caso práctico:

Resultados N° 01

Normas tributarias declaradas inconstitucionales a través del proceso de inconstitucionalidad.

Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional sobre los distintos procesos de inconstitucionalidad tributaria.

Órgano Jurisdiccional	Expediente		Norma / Resolución cuestionada	Fundamentos	Aspectos controvertidos
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	EXP. N.º 033-2004-AITTC	Artículo 125º del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por Decreto Supremo N.º 054-99-EF, el que fuera incorporado por el Decreto Legislativo N.º 945, y la Quinta Disposición Transitoria Final de la Ley N.º 27804	<p>- Los anticipos o pagos a cuenta deben sujetarse a los principios tributarios que ordenan la potestad tributaria.</p> <p>- Se vulnera del principio de capacidad contributiva al obligarse al pago de un tributo calculado sobre activos netos sin considerar si el sujeto del impuesto ha obtenido renta, siendo ésta última una manifestación de riqueza.</p>	FUNDADA Declara inconstitucional la Quinta Disp. Trans. y Final de la Ley N° 27804 y el art. 53 del D.Leg. 945, que incorpora el art. 125 del TUO de la Ley del Impuesto a la Renta.	Las normas que crean y regulan el Anticipo Adicional del Impuesto a la Renta (AAIR) bien pueden haber sido dictadas conforme a las atribuciones emanadas de la potestad tributaria de la cual goza el Estado, de ejercerse respetando los límites constitucionales dimanantes del derecho de propiedad y con arreglo a los principios de legalidad, igualdad y no confiscatoriedad a los cuales deben sujetarse los tributos y las obligaciones de carácter tributario

INSTITUCIONAL	EXP.N.º 0041- 2004- AITTC. Arbitrios municip ales.	Ordenanzas N.º 171-MSS, 172- MSS, 003-96-0- MSS, 006-97-0- MSS, 002- 98-0-MSS, 001-99- MSS, art. 4º de la Ordenanza N.º 024- MSS, artículo 4º de la Ordenanza N.º 55- MSS, artículo 6º de la Ordenanza N.º 92- MSS, artículos 7º y 8º y la Segunda Disposición Final de la Ordenanza N.º 128-MSS y artículo 5º de la Ordenanza N.º 130-MSS. Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.	- La potestad tributaria municipal se encuentra sujeta a los principios constitucionales tributarios y los límites de las leyes sobre la materia (LOM y LTM). - Se vulnera el principio de legalidad al no haberse sometido las ordenanzas a la ratificación por la Municipalidad Provincial conforme lo exige la Ley de Tributación Municipal. - Se plantea que existe confiscatoriedad cualitativa al no haberse ratificado las ordenanzas y por tanto cobrado un tributo creado por una ordenanza cuestionada por su invalidez. - El costo del servicio no se puede establecer en función a la UIT si no al desembolso efectivamente realizado. La distribución del costo del Servicio entre los Contribuyentes no debe hacerse en función al valor de autoavalúo.	FUNDADA	Se interpone demanda de inconstitucionalidad Contra diver Ordenanzas expedidas por la Municipalidad Santiago de Surco alegando que las Mismas vulneran principios tributarios de legalidad no ratificación ordenanza provincia aplicación retroactiva de la ley), confiscatoriedad capacidad contributiva y asimismo, porque utilizan criterios prohibidos para la determinación del importe a pagar por concepto de arbitrio:
				Declara inconstitucionales las Ordenanzas: -171-MSS y 172-MSS-003-96-0-MSS-006-97-0-MSS-002-98-0-MSS-001-99-MSS -Artículo 4º de la Ordenanza N.º 024-MSS- Artículo 4º de la Ordenanza N.º 55-MSS -Artículo 6º de la Ordenanza N.º 92-MSS - Artículos 7º y 8º y la Segunda Disposición Final de la Ordenanza N.º 128-MSS -- Artículo 5º de la Ordenanza N.º 130-MSS (2003).	

<p>EXP. N.º 0053- 2004- PITTC Arbitrios municipales</p>	<p>Ordenanzas Nos. 142 y 143 del 2004, 116 del 2003, 100 del 2002, 70-2000-MM, 57-99-MM, 48-98-MM, y 33-97-MM. Municipalidad Distrital de Miraflores.</p>	<p>- La potestad tributaria municipal se encuentra sujeta a los principios constitucionales tributarios y los límites de las leyes sobre la materia (LOM y LTM).</p> <p>- Se vulnera el principio de legalidad al no haberse sometido ciertas ordenanzas a la ratificación por, la Municipalidad Provincial conforme lo exige la Ley de Tributación Municipal.</p> <p>- Si bien en algunas ordenanzas se ha ratificado dentro del plazo, sin embargo, estas se han efectuado en base a ordenanzas anteriores que son inconstitucionales produciéndose de este modo un efecto Inconstitucional por el fondo.</p> <p>- Se plantea que existe confiscatoriedad cualitativa al por vulneración al principio de legalidad y seguridad jurídica.</p> <p>- Se vulnera el principio de la capacidad contributiva en el cobro de tasas municipales.</p> <p>- Se vulnera el principio de reserva de ley y seguridad jurídica cuando no se publica el informe financiero como anexo a la ordenanza pues este permite conocer la determinación del arbitrio.</p>	<p>FUNDADA</p> <p>Declara inconstitucionales las Ordenanzas:</p> <p>-N.º 142 y 143º (2004)</p> <p>-N.º 116 (2003)</p> <p>-N.º 100 (2002) -N.º 86 (2001) -N.º 70-2000-MM (2000)</p> <p>-N.º 57-99-MM(1999)</p> <p>-N.º 48-98-MM(1998)</p> <p>-N.º 33-97-MM(1997).</p>	<p>Se cuestiona la legalidad de las ordenanzas</p>
---	---	--	---	--

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	EXP. N.º 0018-2005-PI/TC Arbitrios municipales	Ordenanza Provincial N° 047-2004-MPI. Municipalidad Provincial de Ica	- La potestad tributaria municipal se encuentra sujeta a los principios constitucionales tributarios y los límites de las leyes sobre la materia (LOM y LTM). - Se vulnera el principio de reserva de ley y seguridad jurídica cuando no se publica el informe financiero como anexo a la ordenanza pues este permite conocer la determinación del arbitrio.	FUNDADA Declara Inconstitucional es la ordenanza N.º N° 047-2004-MPI.	Se cuestiona vulneración de principios de legalidad no confiscatoriedad y capacidad contributiva recogidos en el art. 74° de la Constitución Al haberse utilizado criterios proscritos en la distribución del costo tales como el valor de autoevaluación y la UIT
----------------------------	---	--	---	---	--

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	EXP. N.º 0020-2006-PI/1-C Arbitrios municipales	Ordenanzas Nos 021-MDSA, 025-MDSA, 024-MDSA y 029-MDSA Municipalidad Distrital de Ica.	- La potestad tributaria Municipal se encuentra sujeta a los principios constitucionales tributarios y - Se establece que la distribución del costo de servicio no debe efectuarse en base a la longitud del predio pues ello vulnera los criterios vinculantes establecidos por el Tribunal Constitucional.	FUNDADA EN PARTE Declara inconstitucional el criterio de distribución del costo del barrido de calles en las ordenanzas Nos. 021-MDSA, 025-MDSA, 024-MDSA y 029-MDSA.	Se cuestiona Vulneración del principios de legalidad no confiscatoriedad capacidad contributiva recogidos en el artículo 74° de la Constitución al haberse tenido cuenta los criterios Vinculantes señalados Por el Tribunal Constitucional en STC 0053-2004-PI/TC
-------------------------	--	---	---	---	---

2. Resultado N° 2: Actos administrativos en materia tributaria declarados violatorios de principios tributarios en procesos de amparo.

Existen otro grupo de sentencias emitidas en última instancia por el Tribunal Constitucional sobre Proceso de Amparo en donde se evidencia que existen actos emitidos por la Administración Tributaria que vulneran el ordenamiento constitucional:

ORGANO DICCION AL	EXPEDIENTE	NORMA/ RSOLUCIÓN CUESTIONAD A	FUNDAMENTOS	FALLO	ASPECTOS CONTROVERTIDO:
el el TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	EXP. N° 0646-1996- AATTC Impuesto Mínimo a la Renta	Decreto Legislativo N° 774 — 109° AL 116°	<ul style="list-style-type: none"> - Se vulnera el principio de no confiscatoriedad, ya que la demandante no produce rentas. - El 2% del valor de los activos netos, aún cuando no se encuentre afecto al pago del impuesto a la renta, supone la desnaturalización de dicho impuesto, pues pretende gravar no el beneficio, la ganancia o la renta obtenida, sino el capital o sus activos netos. - Restricción del derecho a la tutela jurisdiccional, en sede ad 	<p>FUNDADA</p> <p>-Dispuso implicar al paso concreto el artículo 1090 del Decreto Legislativo 774. _ Abstención de la SUNAT de Iniciar continuar el procedimiento coactivo.</p>	<p>La accionante no pretende Cuestionar validez Constitucional de los artículos 109 110^o y 114^o del Decreto Legislativo 774^o, que establece el Impuesto Mínimo a la Renta, sino su aplicación afecta el principio Constitucional de . no confiscatoriedad Cuando se demuestra que tiene pérdidas, y no rentas gravadas; y si el pago previo para acceder a vía administrativa atenta contra derecho a la tutela jurisdiccional.</p>

CONCLUSIONES

Primera: La seguridad Ciudadana es un servicio esencial del cual ninguna persona puede prescindir. Sin embargo esto no implica que por ser esencial las personas tengan que cancelar un monto excesivo para poder obtener.

Segunda: El arbitrio de seguridad ciudadana, también resulta inconstitucional cuando las municipalidad implementa un arbitrio para esta función que es de exclusividad de la policía Nacional (conforme lo describe la constitución vigente en su artículo N° 166-

Tercera: El mismo contribuyente cumple con cancelar indirectamente el derecho hacer protegido por el Estado, por lo que hay que implementar dicho arbitrio por la Municipalidad a nuestro criterio se establecería, una doble imposición tributaria, situación que no es permisible.

Cuarto: El arbitrio de Seguridad Ciudadana establecido en la ordenanza municipal N° 072-2009-MPT, emitida por la Municipalidad Provincial de Trujillo, en su parte formal cumple con el principio de legalidad, pues está conforme a lo regulado en los artículos 60° y 69° - A de la Ley Orgánica de Municipalidades, sin embargo deviene en inconstitucional al vulnerar el principio de no confiscatoriedad, ya que al aplicar el criterio del valor del predio (Tomando como criterio la unidad impositiva tributaria) en lugar de uso tamaño y ubicación del predio (Criterios de la resolución N° 008-2003 CAM-INDECOPI). Vuelve a este arbitrio un acto confiscatorio al atentar contra la capacidad contributiva de los contribuyentes.

RECOMENDACIONES

Primera: Las Municipalidades en lugar de crear un cuerpo de serenazgo deberían implementar el equipo de la policía, pues como se ha revisado que es la policía quien tiene todas las facultades y medios para poder combatir la delincuencia.

Segunda: En defecto de no declararse la inconstitucionalidad del referido arbitrio este debería cumplir en forma adecuada con lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia N° 041-2004-AI/TC y del 053-2004-AI/TC, para que no resulte afectando al principio de no confiscatoriedad.

Tercero: Las Municipalidades deberían implementar un plan más acorde a la realidad y aplicarla conjuntamente con la policía, antes de andar creando un arbitrio que por su naturaleza resulta confiscatorio e ilegítimo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARCE ORTIZ, Elmer. "Derecho individual del trabajo en el Perú, desafíos y deficiencias". Palestra Editores. Lima. 2008. Pag. 23-24.
2. BRAVO CUCCI, Jorge 2006. Fundamentos de Derecho Tributario. 2da. Edición, Editorial Palestra, Lima, Perú.
3. BOZA PRO, Guillermo. "Lecciones de derecho del trabajo". Lima. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2011. Pp. 191.
4. COSTA Gino y Carlos BOSOMBRI (2014) . El rol de las municipalidades. ¿Cómo ha evolucionado su tratamiento normativo? En Administracion Publica & Control N° 2 revista publicada por gaceta Jurídica, Lima , 2014. Pp. 67-71.
5. DE LA GARZA, Sergio. "Derecho Financiero Mexicano" México. Edit. Porrúa. 1976. Pag. 212.
6. DURAND ROJO, Luis Alberto- 2006. Temas de Derecho Tributario y Derecho Público. 1ra. Edición, Editorial Palestra, Lima, Perú.
7. GARCÍA TOMA, Victor. 2005. Teoria del Estado y del Derecho Constitucional. En: La Constitución Comentada. 2006. Tomo I. 2da. Edición, Gaceta Jurídica, Lima, Perú.
8. GARCÍA TOMA, Víctor "introducción a las ciencias Jurídicas" Op. Cit. Pág. 178.
9. GARCÍA ORTIZ, Grisela Alejandra. "Articulación de actores públicos y privados para la eficientización de la seguridad ciudadana en el municipio de Hurlingham" Universidad Carlos III de Madrid Fundacion Sol Ciudad 2000. TESIS
10. GÓMEZ VALDEZ, Francisco. "Desarrollo del Trabajo-relaciones individuales". 1ra. Edición. Ed. San Marcos. Lima 1996. Pág. 79.

11. IGLESIAS FERRER, Cesar. "Derecho Tributario Dogmática General de la Tributación". 1ra. Ed. Edit. Gaceta Jurídica S.A. Lima-Perú. 2000. Pág. 702.
12. HERNANDEZ SAMPIERI, R (2006) Metodología de la Investigación Científica. Edit. MC. Graw.Mejiico.
13. LANDA ARROYO, Cesar. 1999. Tribunal Constitucional y Estado Democrático. 1ra. Edición, Fondo Editorial PUCP, Lima, Perú.
14. SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo. "Derecho constitucional del trabajo". Gaceta jurídica. Lima 2007. Pag. 25.
15. NIEVES MUJICA, Javier. "Introducción al derecho laboral". Segunda reimpresión de la segunda edición. Lima. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2007. Pp. 101.
16. PASCO COSMOÑPOLIS, Mario Fundamentos del derecho procesal del trabajo. 1ra. Ed. AELE. Lima, 1997. Pag. 13. (Total de páginas: 201).
17. PASCO COSMOPOLIS, Mario. "Fundamentos del derecho procesal del trabajo". AELE. Lima 1997. Pág. 77. A9. Ídem, pp.175.
18. RUBIO CORREA, Marcial Antonio. 1993. El Sistema Jurídico, 6ta. Edición, Editorial Fondo Editorial de la PUCP, Lima, Perú.
19. Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano, Expediente N° 2302-2003-AA-TC- Lima.
20. SPISSO, Rodolfo R, Derecho Constitucional Tributario. 2003. 2da. Edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina.
21. TOYAMA MIYAGU Suko, Jorge. "Instituciones del derecho laboral". Gaceta Jurídica. Lima 2004. Pág. 91.

Referencias electrónicas

PRINCIPIO:URL:

<http://dspace.unitru.edu.pe/xmlui/handle/UNITRU/5140>. Visitada
el 15.02.2017. 04:57 p.m.

<http://dspace.unitru.edu.pe/xmlui/handle/UNITRU/4763>. Visitada
el 15.02.2016. 06:30 p.m

A N E X O S

EXPT N.º 0041-2004-

AI/TC LIMA

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 11 días del mes de noviembre de 2004, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los Magistrados Alva Orlandini, Presidente; Bardelli Lartirigoyen, Vicepresidente; Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría del Pueblo contra las Ordenanzas N.º 171-MSS y 172-MSS expedidas por la Municipalidad de Santiago de Surco, que aprueban el régimen legal tributario y los importes de arbitrios municipales correspondientes al ejercicio fiscal 2004; las Ordenanzas N.º 003-96-0-MSS, 006-97-0-MSS, 002-98-0-MSS y 01-0- MSS; el artículo 40 de la Ordenanza N.º 024-MSS (2000), el artículo 4º de la Ordenanza N.º 55-MSS (2001), el artículo 6º de la Ordenanza N.º 92-MSS (2002), los artículos 7º y 8º y la Segunda Disposición Final de la Ordenanza N.º 128-MSS (2003), así como el artículo 5º de la Ordenanza N.º 130-MSS (2003), por contener vicios de inconstitucionalidad.

ANTECEDENTES

Argumentos de la defensoría del Pueblo

Con fecha 16 de julio del 2004, la Defensoría del Pueblo interpone demanda de inconstitucionalidad contra diversas ordenanzas expedidas por la municipalidad de Santiago de Surco, alegando que las mismas vulneran los principios tributarios de legalidad (no ratificación por ordenanza provincial y aplicación retroactiva de la Ley), no confiscatoriedad y capacidad contributiva y asimismo, porque utilizan criterios prohibidos para la determinación del importe a pagar por concepto de arbitrios.

- a) Sobre la inconstitucionalidad de las ordenanzas Nº 171/MSS y 172/MSS.

Respecto a las ordenanzas Nº 171/MSS y 172/MSS, correspondientes al ejercicio Fiscal 2004 significa que se ha vulnerado el principio de legalidad tributaria por no haberse cumplido con las formalidades preestablecidas en el Ordenamiento Jurídico para sus vigencias, es decir, por no haber sido ratificadas y publicadas antes del 30 de abril de cada ejercicio tributario, conforme a lo establecido en el Art. 69/A de la Ley de Tributación Municipal, Decreto Legislativo Nº 776.

Refiere que la Ordenanza 171/MSS y como consecuencia la ordenanza Nº 172/MSS señala expresamente, en su segunda disposición transitoria y final, que la misma entrará en vigencia al día siguiente de su publicación, lo cual contradice directamente el principio

de legalidad tributaria ya que desconoce lo dispuesto por el artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades. Este hecho trae como consecuencia que, en la práctica, sus normas se apliquen de manera retroactiva —antes de su ratificación—, vulnerando lo previsto en el artículo 103° de la Constitución.

Afirma que los tribunales administrativos como el INDECOPI y el Tribunal Fiscal han coincidido en señalar que las ordenanzas en materia tributaria rigen a partir —y hacia delante— de la ratificación por parte de la Municipalidad Provincial, tal como lo dispone el artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades. Sin embargo, lo que no han coincidido es en la posición respecto al "momento originario" en que se hace exigible al contribuyente el pago por concepto de arbitrios municipales, lo que deberá ser materia de pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

También manifiesta que las Ordenanzas vulneran lo dispuesto en el artículo 69- B de la Ley de Tributación Municipal, al disponer que el municipio local calcule los importes de los arbitrios utilizando las fórmulas previstas en la Ordenanza N.° 172 —MSS, y no los criterios utilizados hasta el 1 de enero del ejercicio anterior (2003), reajustados únicamente en base al índice de Precios al Consumidor.

Añade que las referidas ordenanzas trasgreden al principio de no confiscatoriedad de los tributos y de capacidad contributiva, en la medida que la verificación de la efectiva prestación del servicio (como hecho imponible d tributo) no se asume como un supuesto previo e indialensable a determinación del monto a pagar y a la exigencia misma del pago, siendo en la práctica estos pagos se exigen de manera anticipada.

Finalmente, sostiene que otra forma como se viene afectando el principio de r confiscatoriedad de los tributos es mediante el uso de criterios vedados para determinación de arbitrios, como son la utilización del valor del predio. En eE sentido, concuerda con los lineamientos desarrollados por la Comisión d Acceso al Mercado del Indecopi, la cual admite como criterios válidos tamaño, uso y ubicación del predio, indicando que tales criterios constituyE parámetros referenciales y razonables para determinar los importes a pagar pc los vecinos, en el caso de arbitrios por servicios de Limpieza Mantenimiento de Parques, Jardines y Serenazgo.

c) Sobre la inconstitucionalidad de las Ordenanzas N." 003-96-0-MS 006-97-0-MSS, 002-98-0-MSS, 01-99-0-MSS, 24-MSS y parcial de Ordenanzas 24-MSS, 55-MSS, 92-MSS, 128-MSS, 130-MS correspondientes a los ejercicios fiscales 1997, 1998, 1999, 2000, 200 2002 y 2003.

Respecto de estas ordenanzas, lo que pretende la entidad demandani es que se declare la invalidez de los efectos jurídicos subsistentes derivados d la vigencia de las cuestionadas ordenanzas durante los ejercicios fiscales ante señalados, debido a que presentan vicios de inconstitucionalidad desde su origen; en otras palabras, pretende que se determine la

prohibiéndole la eficacia *ultractiva* de estos dispositivos.

Refiere que, en estos casos, la declaratoria de inconstitucionalidad sobre la norma derogada debe tener efectos *ex nunc* (hacia delante), pues de lo contrario podría producirse una quiebra de la seguridad jurídica; y porque, conforme se ha señalado en la STC N.º 2592-2002-AATTC, el Tribunal Fiscal se encuentra habilitado para evaluar la validez de ordenanzas municipales que regulan materia tributaria. Añade que lo que se busca es permitir que el contribuyente deje de pagar los importes devengados e impagos al día siguiente de publicada la sentencia, además de extinguir los procedimientos de ejecución coactiva en trámite.

Advierte que existe una limitación a esta posición, debido a la imposibilidad de realizar una evaluación sobre la validez de dispositivos legales municipales con una antigüedad mayor a cuatro (4) años, plazo máximo que establece el artículo 43º del Código Tributario para la compensación o devolución de tributos.

Al igual que las Ordenanzas N.º 171-MSS y 172-MSS, sostiene que, en estos casos, tampoco se cumplió con el procedimiento de ratificación previsto en la ley, e igualmente se utilizaron criterios prohibidos para la determinación del monto de arbitrios, como son el valor del predio y la UIT, agregando que esta última no guarda ninguna conexión lógica con los servicios que prestan las municipalidades.

Argumentos de la Municipalidad de Surco

La Municipalidad Distrital de Surco, a través de su representante, contesta la demanda y la contradice en todos sus extremos. Respecto al requisito de ratificación de las Ordenanzas Distritales por parte de las Provinciales, señala lo siguiente:

- Que no es suficiente que el requisito de la ratificación se encuentre establecido en una Ley Orgánica, sino que el mismo debe contemplarse de la propia Constitución; sólo así podría afirmarse que la no ratificación vulnera el principio de legalidad.
- Que no existe ningún artículo o norma mediante la cual se señale que la ordenanza en materia de arbitrios publicada en el diario oficial *El Peruano* no entra en vigencia al día siguiente de su publicación, sino a partir del día siguiente de la publicación de su ratificación por la Municipalidad Provincial.
- Que, en la medida en que la Municipalidad Distrital cumpla los requisitos establecidos en el artículo 69-A y 69-B de la Ley de Tributación Municipal, con relación a los arbitrios, no hay ningún tipo de sustento o interpretación que pueda justificar la razón por la cual, en tanto la Municipalidad Provincial no ratifique la Ordenanza, la Distrital tenga que seguir brindando un servicio que es efectivo, pero por el cual no podría sino cobrar cuando recién la Municipalidad Provincial ratifique la ordenanza correspondiente.

- Que en la definición constitucional del principio de legalidad en materia tributaria, la Constitución vigente sólo ha previsto, de acuerdo a lo señalado por los artículos 74°, 195°, inciso 4), 196°, inciso 3) y 200°, inciso 4), que el principio de legalidad para los gobiernos locales consiste en utilizar como instrumento normativo la Ordenanza Municipal, pero en ningún artículo de la Constitución se ha establecido que la Ordenanza en materia tributaria emitida por una Municipalidad Distrital, para que cumpla con el principio de legalidad, debe ser ratificada por la Provincial.
- Que el artículo 51° de la Constitución señala que la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado; por consiguiente, la ratificación sólo confirma una norma que de acuerdo a la Constitución ya nació válida.
- Que respecto al requisito de pre publicación a que se refiere el literal c) del artículo 60° de la Ley de Tributación Municipal, señala que sólo es exigible para la creación de nuevas tasas, y no para aquellas que ya venían siendo cobradas.
- Que el acto de ratificación tan sólo tiene una naturaleza declarativa, es decir, representa la convalidación de un acto ya nacido y responde a las relaciones de coordinación entre las municipalidades. Esta afirmación, argumenta, parte de la razonabilidad de lo dispuesto en el propio artículo 69-A de la Ley de Tributación Municipal, que señala que "concluido el ejercicio fiscal y, a más tardar el 30 de abril del año siguiente, todas las municipalidades publicarán sus ordenanzas aprobando el monto de las tasas por arbitrios. En ese sentido, alega que para fijar las tasas por arbitrios municipales es necesario establecer el costo de servicio, lo cuál sólo podría conocerse con el número de predios afectos al 31 de diciembre del ejercicio anterior.

Por tal motivo, advierte que es un imposible jurídico que la Ordenanza se encuentre publicada y ratificada el 1 de enero de cada ejercicio, y que, por ello, es lógico que la aprobación y publicación se haya previsto hasta el 30 de abril de cada ejercicio. Asimismo, aduce que la ratificación, tal y como se está concibiendo, implica establecer relaciones de jerarquía entre la Municipalidad Provincial y Distrital, criterio que no puede ser admitido bajo ninguna interpretación constitucional.

- Y, finalmente, que al tratarse de tributos de periodicidad trimestral, basta con que todos los aspectos se presenten el primer día del trimestre al que corresponde la obligación tributaria, para que se considere que ha nacido la misma. El hecho de que se esté obligado a pagar dicho tributo sin que se haya culminado el trimestre, no significa que el tributo sea confiscatorio

Respecto al uso de criterios vedados para la determinación de arbitrios, señala que:

- Debe diferenciarse los criterios para la determinación de arbitrios de aquellos utilizados para su distribución. En el primer caso, se debe considerar el costo efectivo que demanda la prestación de los servicios de acuerdo a su tipo, ya que los criterios para la distribución

se fijan en base a criterios objetivos, tomando en cuenta el número de contribuyentes de la localidad y el número de predios.

- La capacidad contributiva sí debe ser tomada en cuenta. Ello es posible en la medida en que la capacidad contributiva, en el caso de las tasas, deja de ser la justificación del tributo y más bien representa un factor objetivo para graduar la asunción del costo del servicio por parte de los contribuyentes. De ahí que el valor del predio, indicador de la capacidad contributiva, resulte ser un criterio válido.
- La estructura peculiar de la tasa determina que, en atención a su calidad de tributo vinculado, el principio de provocación del costo sea preponderante, y que, en función a su naturaleza contributiva, sea el principio de capacidad contributiva el elemento complementario.

Sobre la posibilidad de cuestionar ordenanzas derogadas, pero cuyos efectos subsisten en el tiempo, señala que no puede hablarse de aplicación ultractiva de las ordenanzas, pues en la actualidad únicamente son aplicadas respecto de los hechos generadores ocurridos durante los ejercicios en que se encontraban vigentes.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La Defensoría del Pueblo, mediante la presente acción de inconstitucionalidad contra diversas Ordenanzas de la Municipalidad de Santiago de Surco que establecieron el pago de arbitrios por concepto de Serenazgo, Limpieza Pública, Parques y Jardines, para los periodos fiscales 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, solicita a este Colegiado la revisión constitucional de las mismas, básicamente por lo siguientes argumentos:

- I. Respecto a la impugnación de ordenanzas ya derogadas, demanda el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, debido a que los efectos de las mismas aún perviven en el tiempo.
- II. La Municipalidad de Santiago de Surco, en la emisión de las Ordenanzas Municipales impugnadas, no ha respetado el mecanismo formal de ratificación para su validez, establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades.
- III- La Municipalidad de Santiago de Surco ha cobrado arbitrios utilizando criterios no admisibles para su cuantificación.

Marco del análisis constitucional

2. Partiendo de los tres temas que delimitan el petitorio, este Tribunal desarrollará el correspondiente análisis de constitucionalidad sobre la base de una interpretación desde la Constitución y las normas integrantes del parámetro o bloque de constitucionalidad. En ese sentido, a fin de verificar si en este caso se han violado los principios de legalidad y no confiscatoriedad alegados, se pronunciará respecto a lo siguiente:

- La facultad del Tribunal para la revisión de normas derogadas.
- El fundamento constitucional de la ratificación de las ordenanzas distritales por parte de la Municipalidad Provincial, el parámetro de constitucionalidad y el principio de legalidad, en cuyo caso se esclarecerá lo siguiente:
 - Si la ratificación es un elemento esencial de validez de la ordenanza.

-Si la ratificación de las ordenanzas distritales por las provinciales es un requisito constitutivo o declarativo de la vigencia de la norma.

-Tomando en cuenta el marco legal aplicable a las ordenanzas impugnadas, ¿desde qué momento debieron generarse los efectos jurídicos de las ordenanzas ratificadas, es decir, desde cuándo fueron exigibles a los contribuyentes?

- Los criterios a tomarse en cuenta para la distribución del costo del servicio; en cuyo análisis se evaluará la pertinencia del uso del principio de capacidad contributiva en este tipo de tributos.
- La evaluación del principio de no confiscatoriedad en la cuantificación de arbitrios

Marco constitucional de los tributos municipales: el caso de los arbitrios por concepto de Serenazgo, Limpieza Pública, Parques y Jardines

3. El artículo 74° de la Constitución establece que los gobiernos regionales y los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. Asimismo, señala que el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

4. El artículo 74° reconoce facultad tributaria a los gobiernos locales para la -creación de tasas y contribuciones, siempre que: a) sea dentro de su jurisdicción; y, b) con los límites que establece la ley.

Ello quiere decir que las Municipalidades no pueden ejercer su potestad tributaria de manera arbitraria, sino que dicho reconocimiento constitucional estará legitimado siempre que se encuentre dentro del marco legal que la

••■ ■

Constitución consagra. Será, entonces, mediante la ley de la materia como se regule el instrumento idóneo para ejercer la potestad tributaria, así como el procedimiento para su validez y vigencia.

De este modo, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Tributación Municipal, en lo que sea pertinente, constituyen el *parámetro de constitucionalidad* para el correcto ejercicio de la potestad tributaria municipal.

5. Como quiera que se cuestionan Ordenanzas cuya vigencia ha sido por los periodos 1996 al 2004, analizaremos el caso en función a los artículos vigentes y aplicables a dichas normas. Tanto el artículo 94° de la hoy derogada Ley N.° 23853, Orgánica de Municipalidades (publicada el 9 de junio de 1984), como el artículo 40° de la actual Ley N.° 27972, Orgánica de Municipalidades (publicada el 27 de mayo de 2003), han contemplado el requisito de ratificación por parte del Concejo Provincial para la *vigencia* de las Ordenanzas Distritales.

Por su parte, el Decreto Legislativo N.° 776, Ley de Tributación Municipal (LTM), establecía que:

- El hecho generador de la obligación tributaria es la prestación efectiva por la municipalidad de un servicio público individualizado en

el contribuyente (LTM, arts. 66.º y 68.º).

- La prestación del servicio público debe encontrarse reservado a los municipios, de acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades (LTM, art. 68.º).
- Su cálculo debe hacerse durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, en función del costo efectivo del servicio a prestar, y sólo puede incrementarse en ese ejercicio hasta el porcentaje de variación del índice de Precios al Consumidor (LTM, art. 69.º).
- Las ordenanzas que aprueban los arbitrios deben ser publicadas al concluir el ejercicio fiscal o, a más tardar, al 30 de abril del año siguiente, explicándose los costos efectivos que demanda el servicio según el número de contribuyentes de la localidad beneficiada, así como los criterios que justifiquen incrementos, de ser el caso (LTM, art. 69º).

Por su parte, la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario -aplicable a todas las consecuencias jurídicas originadas por los tributos-, establece que su rendimiento sólo puede ser destinado a cubrir el costo de los servicios cuya

prestación genera la obligación. Por su parte, la Norma X señala que las leyes tributarias rigen desde el día siguiente de su publicación en el diario salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

De manera que, a fin de no vulnerar los principios constitucionales para la creación de tributos, este es el marco constitucional que debió respetarse en la producción de Ordenanzas por arbitrios municipales.

Juicio de validez de normas derogadas

7. En el Expediente N.º 0004-2004-AUTC (Caso ITF), el Tribunal Constitucional estableció el criterio vinculante respecto a la revisión de los efectos de normas derogadas, señalando que: "(...) no toda norma derogada se encuentra impedida de ser sometida a un juicio de validez pues, aun en ese caso, existen dos supuestos en los que procedería una demanda de inconstitucionalidad: a) cuando la norma continúe desplegando sus efectos, y, b) cuando, a pesar de no continuar surtiendo efectos, la sentencia de inconstitucionalidad puede alcanzar a los efectos que la norma cumplió en el pasado, esto es, si hubiese versado sobre materia penal o tributaria".

8. Ello tomando en cuenta que la derogación termina con la vigencia de la ley, pero no logra eliminarla del ordenamiento jurídico; afecta su aplicabilidad futura, mas no su existencia y, por tanto, tampoco su aplicabilidad para las situaciones pasadas creadas a su amparo, que no hayan quedado agotadas

Por tanto, como se ha señalado, la derogación de una ley o norma con rango de ley no es impedimento para que este Tribunal pueda **juzgaréu** validez constitucional. Como lo ha expresado su par italiano: "(...) el control de la Corte Constitucional puede y debe ser realizado, inexorablemente, todas las veces que de eficacia y de aplicación de la ley pueda hablarse, independientemente de su derogación sobrevenida, siempre y cuando su eficacia y aplicación se mantengan" [Sentenza N.º 4/1959].

9. De este modo, estando a que el presente proceso de inconstitucionalidad se cuestiona Ordenanzas con tiempo de vigencia de

un ejercicio fiscal, pero cuyos efectos perviven en el tiempo, es evidente que el Tribunal Constitucional puede pronunciarse y ser susceptible de alcanzar, con su fallo, los efectos de tales normas; toda vez que, con base en las mismas, se han emitido en muchos casos órdenes de pago, determinaciones y multas, las cuales han derivado en procedimientos de cobranzas coactivas que aún continúan en trámite.

El fundamento de la ratificación de Ordenanzas Distritales por parte de una Municipalidad Provincial, el parámetro de constitucionalidad v el principio de leualidad

10. En el Exp. N.º 007-2001-AUTC, el Tribunal confirmó la constitucionalidad del procedimiento de ratificación de Ordenanzas Distritales por parte de una Municipalidad Provincial, señalando que no resulta contrario ni a la garantía institucional de la autonomía municipal ni tampoco al principio de legalidad en materia tributaria.

Este Colegiado sustentó tal interpretación en el hecho de que, en un Estado descentralizado como el peruano, los distintos niveles de gobierno deben apuntar hacia similares objetivos, de modo que el diseño de una política tributaria integral puede perfectamente suponer - sin que con ello se afecte el carácter descentralizado que puedan tener algunos niveles-, la adopción de mecanismos formales, todos ellos compatibles entre sí, lo que implica que un mecanismo formal como la ratificación de ordenanzas distritales por los municipios provinciales coadyuva a los objetivos de una política tributaria integral y uniforme acorde con el principio de igualdad que consagra el artículo 74^o de la Constitución.

11. Y es que la ratificación guarda sustento con la necesidad armonizar y racionalizar el sistema tributario a nivel de municipalidades y evitar, así, las diferencias irracionales entre las distintas jurisdicciones municipales. Ello, por supuesto, no resta autonomía para la creación de tributos, pero sí ayuda a resguardar que exista un estándar mínimo en los criterios para la determinación de servicios municipales, y a evitar la arbitrariedad en la cuantificación de los mismos.

Por ejemplo, podría darse el caso que dos distintas municipalidades, para brindar un determinado servicio, utilicen maquinarias e insumos valuados de manera similar y programen prestar el servicio con la misma frecuencia; sin embargo, una de ellas termine determinando un monto mayor a distribuir que la otra. De no existir el filtro de la ratificación, este tipo de luaciones sería imperceptible.

12. En consecuencia, no queda duda que la ratificación es un mecanismo de control sobre la producción de normas, consustancial a la garantía de la autonomía municipal. Por lo tanto, de ninguna manera el Tribunal Constitucional puede admitir el alegato de la defensa de la Municipalidad de Surco, de que la falta de fundamento de la ratificación se sustenta en que se ha derogado la participación de las municipalidades provinciales como segunda instancia en el procedimiento contencioso tributario. Pareciera que, en su errado entender, la simplificación administrativa en las instancias de reclamación —que perfectamente 'queda justificada a favor de los contribuyentes-, tiene el mismo fundamento que una exigencia en el procedimiento de producción normativa, necesario para garantizar un sistema tributario de mayor equidad.

Menos aún cabe admitir que el requisito de la ratificación establece una

relación de jerarquía entre municipalidades; todo lo contrario, éste se enmarca dentro de las relaciones de coordinación entre gobiernos locales, propio de un Estado descentralizado.

13. La defensa de la Municipalidad de Surco, al señalar que la ratificación es válida sólo si estuviese contemplada en el texto de la Constitución, omite una lectura completa del artículo 74° de nuestra Constitución, mediante el cual se establece el ejercicio de la potestad tributaria municipal con los *"límites que establece la Esta disposición, determina la ampliación del parámetro de control constitucional"* al ejercicio de la potestad tributaria municipal, de modo que el marco de referencia para constatar la validez/invalidéz de sus ordenanzas no se limita únicamente a la lectura literal de la Constitución, sino que integra las normas con contenido material que deriven de ella; esto es, la Ley de Tributación Municipal y la Ley Orgánica de Municipalidades, en los preceptos referidos a atribuciones y competencias de las municipalidades en el ejercicio de su potestad tributaria.

Ello en concordancia con el artículo 22° de la LOTC, el cual dispone que: "Para apreciar la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de las normas mencionadas en el artículo 20°, el Tribunal considera, además de los preceptos constitucionales las leyes que dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado".

14. Al respecto, el Tribunal Constitucional precisó en el Exp. N.° 007-2002-AI/TC, que: " (...) en determinadas ocasiones, ese parámetro puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas fuentes con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (v.g. la ley autoritativa en relación con el decreto legislativo). En tales casos, estas fuentes asumen la condición de *"normas sobre la producción jurídica"*, en un doble sentido; por un lado, como *"normas sobre la forma de la producción jurídica"*, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condenar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como *"normas sobre el contenido de la normación"*, es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido (Fund.Jur. N.° 5).

Tal capacidad (de fuentes formalmente no constitucionales para integrar el parámetro), es lo que en el derecho constitucional comparado se ha abordado bajo la denominación de "bloque de constitucionalidad" (así, en España) o de "normas interpuestas" (caso de Italia).

15. Pues bien, estando a lo antes dicho, *¿puede afirmarse que el requisito de la ratificación es un elemento esencial de validez de las Ordenanzas dístritales?* La respuesta, obviamente, es afirmativa, y se sustenta en lo señalado en los fundamentos precedentes; por consiguiente, su finalidad no puede ser declarativa, sino más bien constitutiva, sólo con ella se convalida la vigencia de Ordenanza Distrital como norma exigible a particulares. Puede afirmarse que la Ordenanza Distrital ya existe antes de la ratificación, pero, no obstante, aún no es válida ni eficaz, por no estar conforme con todas las reglas para su producción jurídica.

16. De este modo, para evaluar si en la producción de normas de carácter tributario, las municipalidades han respetado el principio de legalidad, importará verificar si en el marco del referido parámetro de constitucionalidad se ha respetado el instrumento idóneo para la creación de tributos municipales (Ordenanza); así como el procedimiento p la producción del mismo, esto es, que se hayan cumplido todos los requisitos exigidos para su validez y eficacia.

Publicidad y entrada en vigor de las ordenanzas distritales en materia tributaria

17. Es claro entonces que, si una Municipalidad Distrital al emitir sus ordenanzas por arbitrios no ha cumplido con el requisito de la ratificación, no se encuentra habilitada para exigir dicho cobro a los usuarios en base a tal norma. Sin embargo, quedá pendiente concordar el momento de la ratificación (validez) con la publicidad de la norma (eficacia).

18. En la sentencia recaída en el Exp. N.º 0021-2003-AUTC, este Colegiado señaló que, tal como se desprende de una interpretación sistennática del artículo 51º, *in fine*, y del artículo 109º de la Constitución, la publicación determina la eficacia, vigencia y obligatoriedad de la norma, pero no determina su constitución, pues ésta tiene lugar con la sanción del órgano que ejerce potestades legislativas, criterio que es aplicado *mutatis mutandi* también a las ordenanzas municipales.

Por lo tanto, los cuestionamientos que puedan surgir en torno a la publicación de una norma no deben resolverse en clave "validez o invalidez", sino de "eficacia o ineficacia". Una ley que no ha sido publicada, sencillamente es ineficaz, pues no ha cobrado vigencia. Y sobre aquello que no ha cobrado vigencia, no es posible ejercer un juicio de validez en un proceso de inconstitucionalidad, pues no será posible exelsar del ordenamiento jurídico aquello que nunca perteneció a él.

Consecuentemente, las Ordenanzas Municipales quedan constituidas tras su aprobación y sanción por parte del Concejo Municipal, pero carecen de eficacia y obligatoriedad mientras no sean publicadas.

19. Lo expuesto se sustenta en el artículo 51º de la Constitución, que establece que la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado. En consecuencia, el procedimiento para la producción de Ordenanzas Distritales en materia tributaria, requiere de la ratificación por parte del Concejo Provincial y que dicho Acuerdo sea publicado. Sólo así podrán cobrarse arbitrios válidos, pues se habrá respetado el principio legalidad para la creación de normas.

20. Ahora bien, debe precisarse cómo ha de interpretarse lo antes señalado según lo dispuesto en el artículo 69º de la Ley de Tributación Municipal^{III} y la Ley Orgánica de Municipalidades^[2], respecto al momento en que deben darse por cumplidos estos requisitos, y desde cuándo debieron ser exigibles para los contribuyentes.

21. El artículo 69º de la Ley de Tributación Municipal, establece que el cálculo de tasa por arbitrios se efectúa dentro del primer trimestre de

cada ejercicio fiscal. Por su parte, el artículo 69-A señala que, concluido el ejercicio fiscal, y a más tardar el 30 de abril del año siguiente, todas las municipalidades deberán publicar sus ordenanzas aprobando el monto de arbitrios, explicando los costos de determinación y los criterios que justifiquen los incrementos. El artículo 69-B indica que, en caso no se cumpla lo dispuesto en el artículo 69-A dentro del plazo establecido, sólo se podrán determinar el importe de arbitrios tomando como base el monto de las tasas cobradas por arbitrios al 1 de enero del año fiscal anterior, reajustándolos con la aplicación de la variación del Índice de Precios al Consumidor —IPC—.

La derogada Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 94°, y el artículo 40° de la Ley Orgánica vigente, Ley N.° 27972, establecen el requisito de la ratificación para la vigencia de las ordenanzas distritales.

22. Al respecto, la Municipalidad Distrital de Surco afirma que si bien la Ley Orgánica de Municipalidades establece el requisito de ratificación, en ningún caso ha señalado un plazo para la misma. Por consiguiente, el mecanismo de ratificación no ha sido definido ni en la Ley Orgánica de Municipalidades ni en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Exp. N.° 007-2001-AI).

Sostiene que la exigencia de la publicación hasta el 30 de abril, conforme al artículo 69-A de la Ley de Tributación Municipal, está referida únicamente la Ordenanza Distrital, mas no al Acuerdo del Concejo de ratificación, con lo cual, queda claro que lo dispuesto por el legislador es que tal ratificación

23. En efecto, el Tribunal Constitucional en el Exp. N.° 007-2001-AUTC, únicamente se pronunció sobre la confirmación de constitucionalidad del requisito de ratificación, constituyendo desde ese momento jurisprudencia vinculante en el ordenamiento jurídico peruano. Corresponde, en esta oportunidad, determinar cómo debe operar ese mecanismo en función a sus finalidades intrínsecas de acuerdo al parámetro de constitucionalidad.
24. En ese sentido, reiteramos que el mecanismo de ratificación es un requisito esencial de validez y la publicación del Acuerdo de Concejo, requisito esencial para su vigencia; y, por tanto, constituyen requisitos constitutivos y no meramente declarativos, como lo sostiene la Municipalidad de Surco. Cabe entonces preguntarse, qué sentido de razonabilidad tendría que un requisito necesario para la validez y vigencia de una norma, pueda establecerse indefinidamente; y qué sentido tendría que, en el caso de ordenanzas que crean arbitrios cuya vigencia es de un ejercicio fiscal, se pueda cumplir con un requisito esencial de validez, casi al finalizar dicho ejercicio o, lo que es peor, al año siguiente, ó 5 años más tarde, como en el caso de la Ordenanza N.° 003-96-0-MSS.
25. Evidentemente, aceptar una tesis como la que sostiene el demandado, tornaría irrazonable la exigencia de la ratificación, desnaturalizando su sustento constitucional, el cual, conforme se ha señalado en los fundamentos 11 y 12, cumple la función de armonizar y racionalizar el sistema tributario municipal para una mejor garantía del servicio a los contribuyentes.

Es por ello que el artículo 69-A de la Ley de Tributación Municipal no puede interpretarse en forma aislada e incongruente respecto al parámetro de constitucionalidad; y, en ese sentido, si bien se señala que la "Ordenanza" que aprueba arbitrios deberá publicarse hasta el 30 de abril, debe entenderse que está referido a dicha ordenanza en tanto válida y vigente, es decir, debidamente ratificada y publicada a esa fecha.

Lo contrario sería admitir la aplicación retroactiva de la norma, lo cual vulneraría la seguridad jurídica en materia tributaria, entendida como *certeza, confiabilidad, congruencia de normas e interdicción de arbitrariedad en la aplicación de una norma*, lo que comporta que se integre en su contenido el respeto a los principios de legalidad (producción normativa), igualdad y no confiscatoriedad, traducidos en el respeto a los derechos fundamentales de los contribuyentes.

26. En consecuencia, se infiere de lo desarrollado en los fundamentos precedentes y de las disposiciones bajo comentario, lo siguiente: a) las ordenanzas aprobadas, ratificadas y publicadas hasta el 30 de abril de cada, ejercicio fiscal, tendrán efectos jurídicos para todo el año; b) serán exigibles ante los contribuyentes al día siguiente de la publicación de la ordenanza ratificada, cuando esto haya ocurrido hasta el 30 de abril; c) no es posible
27. Respecto al requisito de la pre publicación de la ordenanzas según lo dispone el inciso c) del artículo 60° del Decreto Legislativo N.° 776^[3], a juicio, de este Tribunal, constituye un elemento no esencial de validez, siendo básicamente de difusión de la norma, por lo que no debe incidir en la vigencia de la ordenanza misma; tan es así que su exigencia ha sido suprimida por el Decreto Legislativo n.°952.

La determinación del costo del servicio y los parámetros generales de distribución: casos arbitrios de Serenazgo, Limpieza Pública, Parques y Jardines.

La Defensoría del Pueblo invoca en su demanda la necesidad de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto a los criterios objetivos que puedan considerarse razonables para la determinación de arbitrios. A estos efectos, sustenta su demanda en los lineamientos de la Comisión de Acceso al Mercado sobre arbitrios municipales, aprobados por Resolución N.° 008-2003-CAM-INDECOPI, cuya finalidad es evitar que el cobro de arbitrios constituya una barrera burocrática de ingreso al mercado, encontrando conformidad con la aceptación del uso, tamaño y ubicación del predio como parámetros referenciales válidos, mas no con el criterio valor del predio.

28. Primeramente, debe distinguirse entre los dos momentos de la cuantificación de tasas por concepto de arbitrios, cuales son, la determinación global del costo del servicio y la distribución del mismo entre la totalidad de los contribuyentes de una determinada jurisdicción. Entendemos que, cuando la Defensoría del Pueblo expresa su preocupación e invoca al Tribunal para que establezca criterios de uniformidad, se refiere al segundo momento, ya que la determinación de costos por un servicio prestado sólo puede ser establecido a ciencia cierta por quien presta el servicio.

29. Claro está que el hecho de que sean las municipalidades a quienes les corresponda esta facultad, no las autoriza a considerar de manera indiscriminada e irrazonable cualquier criterio para justificar sus costos, pues los mismos -directos e indirectos-, deberán ser idóneos y guardar relación objetiva con el servicio que se preste.
30. No pareciera, pues, que justificar el costo o mantenimiento del servicio en mayor medida por costos indirectos, como por ejemplo remuneración, o incluso tomar en cuenta dietas de regidores —como en algunos casos se ha hecho- logre este objetivo; resulta más razonable la justificación basada en el valor y mantenimiento de la maquinaria e insumos empleados, así como la frecuencia en la prestación del servicio.
Tampoco podría admitirse como costos válidos aquellos que integran el rubro "otros gastos indirectos", sin que ellos sean disgregados para dar cuenta al contribuyente de cuáles son esos gastos indirectos que han elevado el costo del servicio a recibir. Por estas consideraciones, reviste especial importancia la ratificación provincial y su intervención para proponer directrices técnicas orientadoras en aras de una mejor estructuración de costos.
31. Tómese en cuenta que el contribuyente o usuario no tiene la libertad para discernir si toma o no el servicio, pues además de tratarse de un tributo (naturaleza impositiva), en el caso de servicios de limpieza pública, seguridad ciudadana, así como parques y jardines, se encuentra frente a *servicios esenciales*, de los cuales de ninguna manera puede prescindir. Por tal motivo, las municipalidades deben justificar de manera detallada el hecho en base al cual sustentan el cobro, para ello no bastará el anexo del informe técnico para alegar que se ha cumplido con el requisito de la justificación cuando el mismo no se encuentra detallado.

El Tribunal Constitucional considera conveniente la revisión del criterio antes expuesto, a fin de ajustarlo a la problemática de este tipo **gjp** tributos y lograr un mayor grado de justicia y equidad en su exigencia.

33. Técnicamente no puede evaluarse las tasas de la misma manera que los impuestos, porque difícilmente se verá en los primeros el hecho generador. En el caso de las tasas, la base imponible se traducirá en la distribución global de costos entre todos los contribuyentes de una determinada jurisdicción. Es más conveniente, entonces, analizarlas en función a la intensidad del uso del servicio.
34. Por ello, concordamos con la posición doctrinal que expresa que: "(...) quizás sea más razonable en estos casos prescindir de la utilización del elemento cuantitativo base imponible, que es un concepto de necesaria aplicación individualizada, para la medición de riquezas individuales. La naturaleza de estos tributos demanda la utilización en cada caso, de los elementos de cuantificación más adecuados para medir el uso del servicio que realiza cada cual. Criterios que pueden serlo de fijación y distribución de cuotas fijas, moduladas en función del grado de utilización del servicio que realice cada sujeto pasivo (...)" [Lago Montero, José María. *Tasas Locales: Cuantía*. Marcial Pons. Madrid. 2004. Pág. 123].
35. Si bien la cuantificación del costo efectivo del servicio presenta una mayor complejidad cuando se habla de costo concreto por "prestación

efectivamente singularizada", esta fórmula admite una mayor flexibilidad al previsto algunos criterios válidos, sin descartar otros que pudieran surgir. La segunda alternativa resulta ser la más óptima, pues a nuestro juicio, la fijación de parámetros de uniformidad y equidad coadyuvan a que sea menos probable que la cuantía de una tasa resulte irrazonable o excesiva.

Con ello, el Tribunal no pretende cerrar la posibilidad al hecho de que, si existen nuevos criterios a futuro, estos sean tomados en cuenta; sino que lo que se busca es establecer una línea de interpretación que permita conocer cuándo un criterio es válido.

37. Ahora bien, la evaluación de estos aspectos no significa que el Tribunal Constitucional termine por regular conceptos correspondientes al Legislativo o al ejercicio de la potestad tributaria de las municipalidades, sino que, dentro de nuestra labor de Intérprete de la Constitución y protector de los derechos fundamentales de la persona, consideramos necesario pronunciarnos de manera orientadora por aquello que no estuvo definido claramente en la Ley de Tributación Municipal y que ha generado una creciente problemática nacional en los contribuyentes. De ahí el interés público y la trascendencia de un pronunciamiento oportuno de este Colegiado.

Nuestro análisis, por consiguiente, parte de la premisa de que las municipalidades, al igual que el Poder Legislativo y el Ejecutivo, cuando ejercen potestad tributaria, se encuentran obligados a observar los principios constitucionales de la tributación que nuestra Constitución establece en su artículo 74^o.

¿Que criterios están proscritos y cuáles se admiten como parámetros generales para la distribución de costos por arbitrios?

38. En primer lugar, es necesario entender que los criterios de cuantificación deben tomar en cuenta la especial naturaleza de cada servicio o actividad que se realice; por tal motivo, no se aplican de la misma manera en todos los tipos de arbitrios.

En consecuencia, será la distinta naturaleza de cada servicio la que determine la opción cuantificadora más adecuada, para lograr acercarnos a un equilibrio en la distribución de costos por uso efectivo o potencial del servicio; en este caso, el criterio de razonabilidad y la conexión lógica entre el servicio prestado y la intensidad de su uso, resultan elementos de especial relevancia.

a) La ubicación, el uso y tamaño del predio como criterios

39. Cabe hacer una precisión respecto a la afirmación vertida en el Expediente N.º 0918-2002-AA/TC, que señala que el valor del predio, su tamaño, ubicación o uso, no resultan criterios válidos de cuantificación

Tales criterios no son válidos en la medida que no se constate una vinculación directa o indirecta entre el servicio público prestado •la intensidad de su goce, *contrario sensu*, de verificarse esta conexión en cada caso y evaluando su pertinencia, los mismos serán susceptibles de ser admitidos.

40. En ese sentido, la admisión o negación de un criterio como válido no puede definirse de manera uniforme, sino que dependerá

de que, en el caso de un arbitrio específico, los criterios utilizados guarden una *conexión razonable* con la naturaleza del servicio brindado.

La razonabilidad como criterio determinante de la validez del cobro

41. La aplicación de criterios de razonabilidad evita que la decisión de distribuir el costo del servicio sea discrecional por falta de reglas claras, y estará sujeto a parámetros objetivos que sustentan dicha decisión; en el caso de distribución de costos por servicios municipales, esta objetividad se verifica cuando exista *una conexión lógica* entre la naturaleza del servicio y el grado de intensidad en su uso, de modo tal que, gracias al criterio empleado, se obtengan con mayor fidelidad el monto que corresponde pagar en cada caso.

Conforme lo hemos venido señalando, un criterio será válido y por tanto aplicable, si se tiene en cuenta su conexión lógica con la naturaleza del servicio. No obstante ello, procederemos a analizar de manera general los tres criterios referidos en el Proceso de Inconstitucionalidad:

En el caso de limpieza pública

42. Generalmente involucra el pago por servicios de recolección y transporte de residuos, barrido y lavado de calles avenidas, relleno sanitario, etc. Dependerá de la mayor intensidad del servicio en cada contribuyente, a fin de generar una mayor obligación de pago en estos casos. Para el Tribunal resulta razonable que quien contamina más —por generación de basura y desperdicios debe pagar un arbitrio mayor. Por ello, un criterio *ad hoc* en este caso lo constituye el *uso del predio*; por ejemplo, no puede negarse que los establecimientos comerciales generan mayor cantidad de basura que una casa—habitación. De igual modo, el número de personas que en promedio habitan un predio también determinará que en un caso u otro sea previsible una mayor generación de basura. No creemos, sin embargo, que esta finalidad se consiga del mismo modo, al utilizar el criterio *tamaño del predio*, pues no necesariamente un predio de mayor tamaño genera mayores residuos. Bajo este razonamiento compartimos lo resuelto por el TSJ de Canarias (Tenerife) de fecha 7 de abril de 1999, en el que se proscribe el uso del parámetro metros

43. El servicio brindado suele orientarse a la implantación, recuperación, mantenimiento y mejoramiento de parques y jardines de uso público. Si bien los beneficios ambientales y preservación de áreas verdes benefician a todos por igual, quienes viven con mayor cercanía a parques y jardines, indudablemente reciben un beneficio mayor; de ahí que la *ubicación del predio*, resulta, en este caso, el criterio de distribución principal, pues el *uso y tamaño del predio* resultan tangenciales para medir, por sí mismos, el beneficio en este caso.

En el caso de arbitrios de serenazgo

44. El servicio de serenazgo cumple el objetivo de brindar seguridad ciudadana, por lo general, mediante servicios de vigilancia pública y atención de emergencias. Como servicio esencial, la seguridad es una

necesidad que aqueja por igual a todo ciudadano, por lo que el *tamaño del predio* resulta un criterio no relacionado directamente con la prestación de este servicio; sin embargo, es razonable admitir que el uso de este servicio se intensifica en zonas de mayor peligrosidad, para cuya medición es importante el criterio de *ubicación del predio*; asimismo, puede admitirse el criterio *uso del predio*, ya que, por ejemplo, la delincuencia y peleas callejeras suelen producirse con mayor intensidad en lugares de uso comercial y discotecas.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que estos tres criterios ya han sido positivizados por el legislador en la última modificación legislativa a la Ley de Tributación Municipal, mediante Decreto Legislativo N.º 952, cuyo tenor es: " Artículo 69º (...) Para la distribución entre los contribuyente de una municipalidad, del costo de las tasas por servicios públicos o arbitrios, se deberá utilizar de manera vinculada y dependiendo del servicio público involucrado, entre otros criterios que resulten válidos para la distribución: el uso, tamaño y ubicación del predio del contribuyente (...)".

b) La incidencia de la capacidad contributiva en la determinación de la cuantía de las tasas

45. En la doctrina se ha afirmado comúnmente que este es un criterio aplicable a impuestos, pero que encuentra dificultad en el caso de las tasas, pues en estas últimas lo que importa es la retribución del costo que demanda el servicio y su mantenimiento, en cuyo caso es poco relevante la capacidad contributiva del usuario del servicio.

46. La diferencia esencial es que, en el caso de los impuestos, el hecho imponible pone de relieve, en cada sujeto, su concreta capacidad contributiva; cosa distinta ocurre con las tasas (arbitrios), donde prevalece el carácter contraprestativo por el uso de un servicio, adecuándose más bien a los principios de cobertura y beneficio o equivalencia del costo.

47. Tal afirmación en teoría no resulta errada, pues si se trata de retribuir el costo de un servicio, poco importaría —en principio— si el usuario puede pagar la totalidad o parte del mismo. A nuestro juicio, aceptar esta afirmación en todos sus extremos nos alejaría de la realidad, porque nadie puede negar que en un mismo ámbito jurisdiccional no sólo conviten zonas de mayor y menor peligrosidad, zonas comerciales y zonas urbanas, sino también zonas pudientes frente a zonas de mayor pobreza; en cuyo caso, el servicio prestado por el municipio podría encontrar un diferente cariz.

Si bien de lo que se trata es de costear un servicio, nada obsta para que las Municipalidades tomen en cuenta reglas de justicia en la imposición; y es que nadie puede ser llamado al pago de tributos si por lo menos no cuenta con una capacidad mínima para satisfacerlos. La capacidad contributiva como uno de los principios constitucionales básicos para el ejercicio de la potestad tributaria del Estado, guarda estrecha relación con el principio de igualdad.

En ese sentido, cabe preguntarse cuándo y hasta qué punto este principio puede ser considerado al momento de distribuir los costos por arbitrios municipales.

48. Hemos señalado que la capacidad contributiva no es lo determinante

sino lo alternativo en el caso de los arbitrios municipales, debiéndose apreciar en conjunto con otros criterios. Por ello, *una primera prohibición al momento de cuantificar tasas es que el criterio de capacidad contributiva sea utilizado como único criterio o el de mayor prevalencia, pues es justamente en estos casos donde la tasa se convierte en un impuesto encubierto.* Las prohibiciones al uso del valor del predio como criterio de cuantificación, cuando este resulta determinante para aumentare pago de arbitrios, se justifica porque el mayor valor de un inmueble o los incrementos del mismo durante un año, de ninguna manera pueden determinar, *por sí mismos*, el aumento de los montos. Ello, deberá ser evaluado para efectos del pago del impuesto predial.

Sólo por citar un ejemplo, no se encuentra relación razonable entre el mayor costo de un predio y el servicio de serenazgo, puesto que en, principio, la seguridad ciudadana es de interés público y representa un servicio esencial para todos los usuarios en igual medida; sin embargo, resulta claro que hay viviendas situadas en zonas de mayor peligrosidad, en cuyo caso el pago por una mayor intensidad en el uso del servicio se establece no por el costo de la vivienda, sino por la mayores posibilidades de riesgo y emergencia.

49. A nuestra consideración, la capacidad contributiva como criterio de distribución se justifican únicamente si la misma estuviera directa o indirectamente relacionada con el nivel de beneficio real o potencial recibido por el contribuyente; y en ese sentido, servirá como criterio adicional junto con otros criterios referidos en esta Sentencia. Debe advertirse las dificultades que esta regla presenta en el caso de servicios esenciales, que por ser necesarios e imprescindibles, difícilmente permitirán determinar la capacidad contributiva de los usuarios, mayor aún en el caso de personas físicas.
52. Al respecto, la Norma XV del Código Tributario, define la UIT como: el "(...) *valor referencial que puede ser utilizado en las normas tributarias para determinar las bases imponibles, deducciones, límites de afectación y demás aspectos que considere conveniente el legislador (...)*"

La finalidad de la UIT normalmente es lograr la actualización de montos, que pueden estar expuestos a riesgo de quedar desfasados, como por ejemplo a causa de inflación.

53. Las tasas por servicios municipales, conforme lo hemos señalado (*Fund. Jur. 29 y 30, supra*) son tributos en los cuales resulta difícil entender la base imponible como un concepto pensado para la medición individualizada de riqueza exteriorizada por la realización del hecho imponible, como si se tratara de impuestos. En estos casos, resulta mejor, para efectos de equidad, hablar de criterio de reparto en base a una cuota global.

A fin de fijar esos criterios de reparto es necesario que exista una conexión lógica entre el servicio prestado y la intensidad del uso, lo que determinará que la distribución de costos sea razonable.

A juicio del Tribunal, si se trata de actualizar montos, la Ley de Tributación Municipal ha previsto los reajustes de acuerdo al índice de Precios al Consumidor, lo cual resulta más propicio que el uso de la

UIT.

54. En el caso de las ordenanzas impugnadas, mediante el uso de la UIT no se logra evidenciar una distribución razonable en las tasas por arbitrios, pues en estos casos, al ser usado conjuntamente con el valor del predio, distorsiona el verdadero consumo de los usuarios. Así, se observa que en la mayoría de los casos, la Municipalidad de Surco ha determinado el pago en función a rangos establecidos por el valor del predio según el autovalúo, al cual, se le ha aplicado un porcentaje de la UIT vigente al año del servicio. Evidentemente, dicha fórmula no es viable para medir el uso del servicio, pues lo único que determina la cuantía del pago en estos casos es el valor del predio, y este de ninguna manera puede ser un criterio preponderante para distribuir costos.
55. Por estas razones, consideramos que en ninguno de los casos que vienen siendo analizados en la presente Sentencia se ha justificado el uso de la UIT como criterio capaz de medir directa o indirectamente la intensidad en el uso del servicio, ya que únicamente, expresa un cálculo en función al valor del predio.

Alcances del principio de no confiscatoriedad en el caso de arbitrios municipales.

La Defensoría del Pueblo señala que las Ordenanzas cuestionadas son confiscatorias porque su exigencia en el pago no se sustenta en la verificación del hecho imponible, ni en criterios admisibles para la determinación del costo efectivo que demanda el servicio municipal. Asimismo, señalan que tales normas han instituido un modelo confiscatorio de recaudación del tributo municipal, al exigir el pago anticipado de arbitrios, sin la comprobada prestación efectiva del servicio municipal por todo el trimestre.

56. El principio de no confiscatoriedad informa y limita el ejercicio de la potestad tributaria estatal, garantizando que la ley tributaria no pueda afectar irrazonable y desproporcionadamente la esfera patrimonial de las personas.

Debe tomarse en cuenta, además, que la confiscatoriedad puede evaluarse no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también *cualitativo*, cuando se produzca una sustracción ilegítima de la propiedad por vulneración de otros principios tributarios, sin que en estos casos interese el monto de lo sustraído, pudiendo ser incluso perfectamente soportable por el contribuyente. (Hernández Berenguel, Luis. El Poder Tributario y la nueva Constitución. En: Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario. N.º 24. Junio. 1993).

57. Al respecto, el Tribunal Constitucional sostuvo en el Exp. N.º 2727-2002-A/TC, que el principio de confiscatoriedad tiene la estructura propia de lo que se denomina un “concepto jurídico indeterminado”. Es decir, su contenido constitucionalmente protegido no puede ser precisado en términos generales y abstractos, sino que debe ser analizado y observado en cada caso, teniendo en consideración la clase de tributo y las circunstancias concretas de quienes estén obligados a sufragarlo. No

obstante, teniendo en cuenta las funciones que cumple en nuestro Estado democrático de derecho, es posible afirmar, con carácter general, que se transgrede el principio de no confiscatoriedad de los tributos cada vez que un tributo excede el límite que razonablemente puede admitirse como justificado en un régimen en el que se ha garantizado constitucionalmente el derecho subjetivo a la propiedad.

58. Por ello, conforme se declaró en el Exp. N.º 0004-2004-AUTC (acumulados), es preciso distinguir la eventual inconstitucionalidad de un tributo en atención a su incidencia concreta en las circunstancias particulares en las que se encuentre cada uno de los obligados a sufragarlo, y la inconstitucionalidad en la que pueda incurrir la ley que lo regula, la cual sólo podría ser determinada, en sentido abstracto, analizando los elementos constitutivos del tributo, y particularmente la materia imponible y la alícuota, cuyos contenidos o dimensiones podrían ser muestras evidentes de un exceso de poder tributario.

63. Esperamos que, en lo subsiguiente, el Tribunal Fiscal no evite efectuar este análisis bajo la excusa de estar supeditado "únicamente a la ley"; incluso, de admitirse ello, no debe eludirse el análisis de una ordenanza municipal de conformidad con la Ley de Tributación Municipal y la Ley Orgánica de Municipalidades. De esta manera, tomando en cuenta que estas normas establecen los requisitos de fondo y forma para las Ordenanzas en materia tributaria, lo adecuado para el contribuyente frente a presuntos cobros arbitrarios es que dicha situación sea resuelta lo antes posible, y es evidente que un Tribunal especializado en materia tributaria se encuentra plenamente facultado para realizar esta labor de manera efectiva.

Análisis de las Ordenanzas cuestionadas

A lo largo de la presente sentencia hemos detallado la interpretación que debe observarse en la producción de normas tributarias municipales, específicamente en el caso de arbitrios, así como el contenido que debe observarse en las mismas. Corresponde, ahora, emitir, pronunciamiento circunscrito a los parámetros establecidos, sobre la constitucionalidad de las Ordenanzas impugnadas en este proceso de inconstitucionalidad.

Primeramente, respecto al requisito de ratificación, conforme se ha verificado y la misma defensa de la Municipalidad de Surco lo ha admitido en la contestación de su demanda (pág. 38), todas las Ordenanzas impugnadas fueron ratificadas; sin embargo, la publicación del acuerdo de ratificación de las mismas, conforme se observa en el cuadro adjunto, se llevó a cabo en un plazo que excede cualquier criterio de razonabilidad, puesto que, en algunos casos como en el de los arbitrios de 1996, la norma válida (ratificada y publicada) recién cobró vigencia en el año 2001. De este modo se tiene que la del año 1998 recién pudo surtir efectos en el año 1999, la del 2000 en el año 2001, y las del 2002, 2003 y 2004, a mitad, o más, del año en que debieron regir.

Las únicas excepciones son: a) la Ordenanza N.º 03-96-MSS, pues en ese caso la Ley de Tributación Municipal no contemplaba plazo máximo de publicación y ratificación; y, b) la Ordenanza N.º 055-MSS, ratificada antes del 30 de abril, por lo cual era susceptible de generar efectos para todo el

año, a partir de la fecha de su publicación.

Es claro que, en ningún caso la Municipalidad de Surco estaba habilitada para efectuar el cobro de arbitrios antes de la publicación del Acuerdo de Ratificación pues, conforme se ha desarrollado en los fundamentos 24 a 26, dicho acuerdo debió ser publicado a más tardar el 30 de abril de cada ejercicio. Sin embargo, ninguna ordenanza cumplió con tal requisito peor aún, conforme lo asevera en su escrito de fecha 22 de noviembre del 2004, dicha Municipalidad consideró estar habilitada para cobrar arbitrios desde el primer trimestre del ejercicio fiscal. Consecuentemente, lo cobrado bajo dicho criterio de manera retroactiva es ilegal, por contrariar lo dispuesto en el parámetro de constitucionalidad.